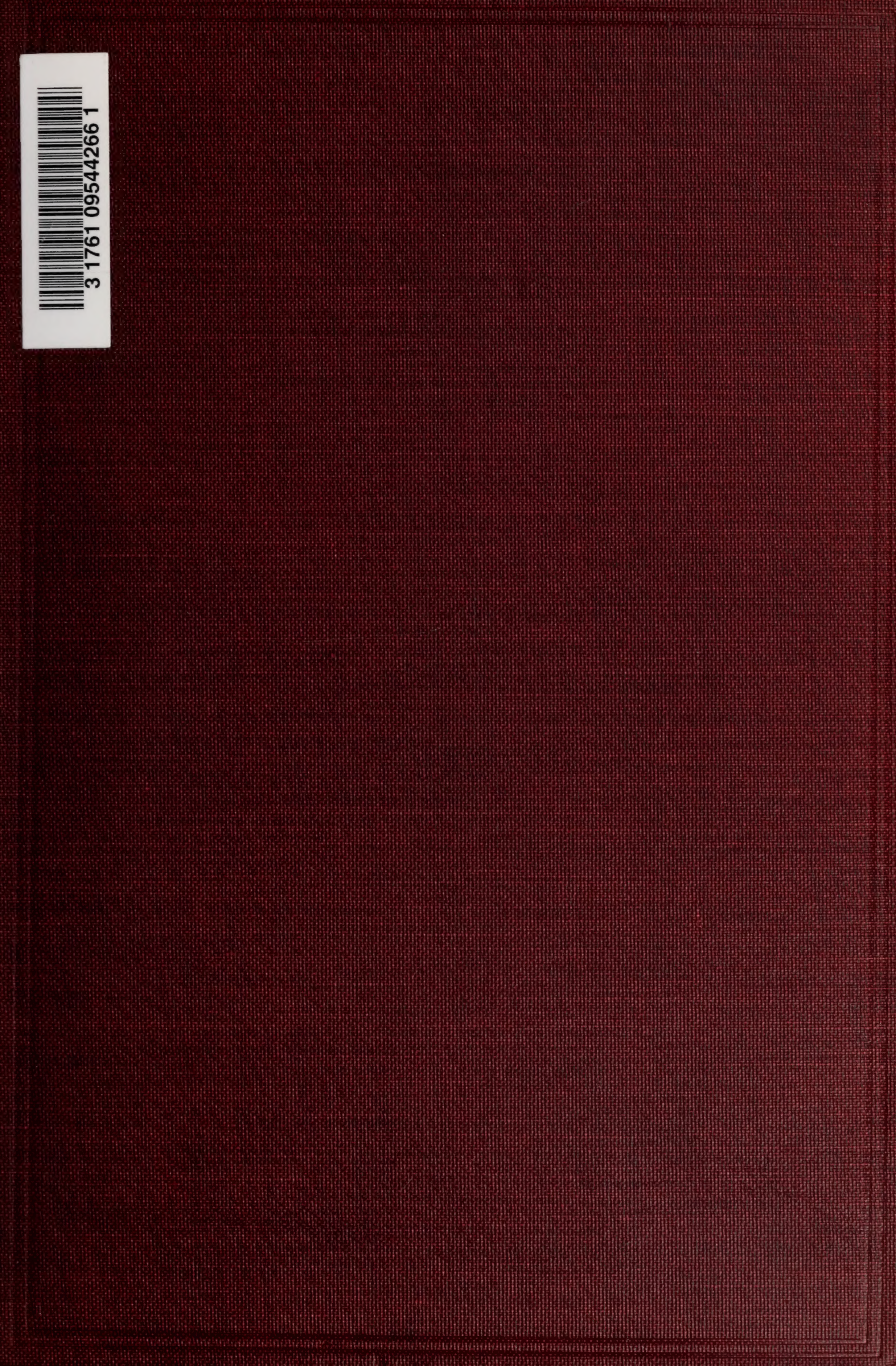
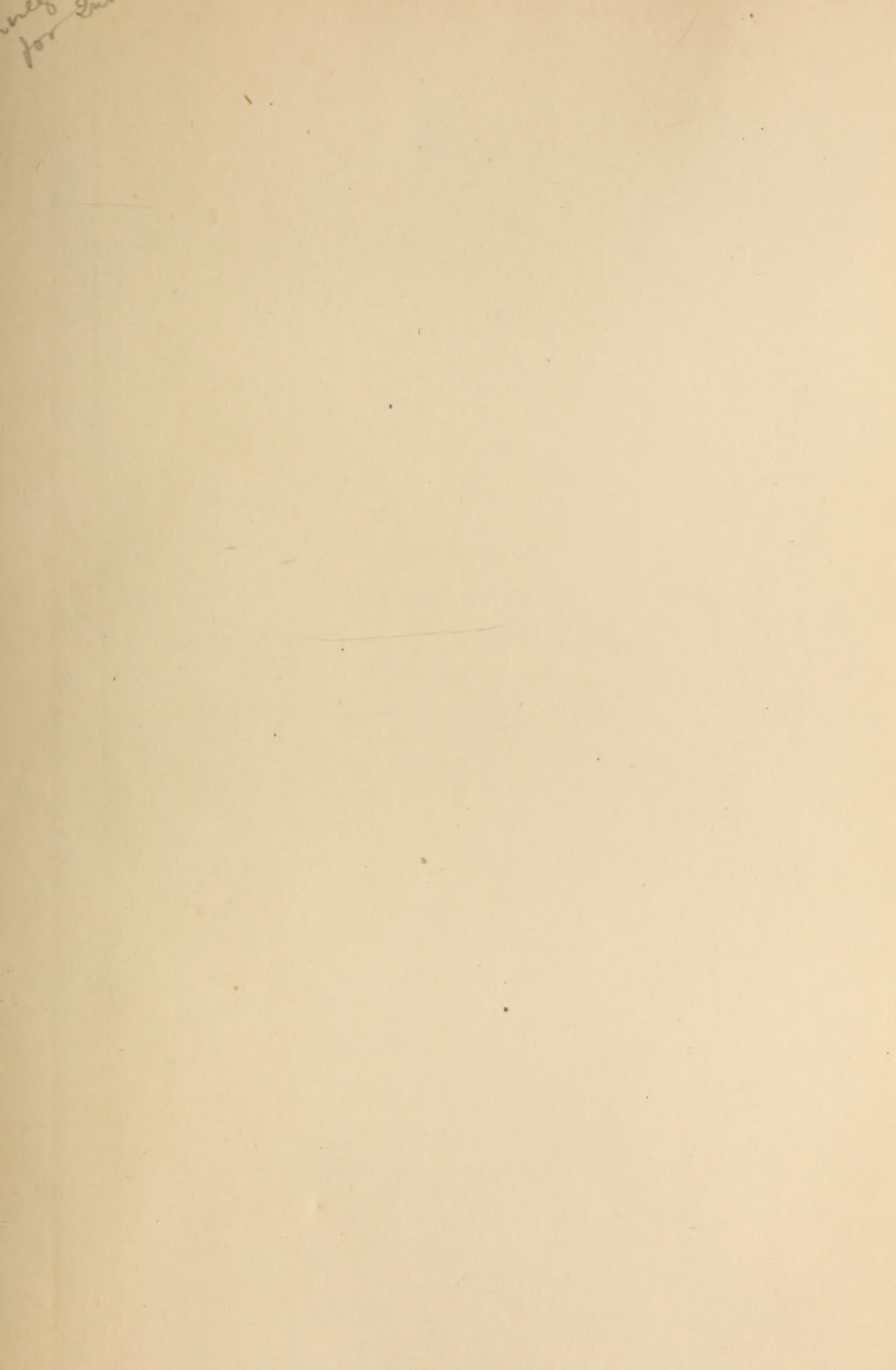

3 1761 09544266 1



Publications de la

Dotation Carnegie pour la Paix Internationale

Division de Droit International

Washington

INSTRUCTIONS ADRESSÉES AUX DÉLÉGUÉS AMÉRICAINS AUX CONFÉRENCES DE LA HAYE ET LEURS RAPPORTS OFFICIELS

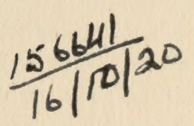
INSTRUCTIONS ADRESSÉES AUX DÉLÉGUÉS AMÉRICAINS AUX CONFÉRENCES DE LA HAYE ET LEURS RAPPORTS OFFICIELS

PRÉPARÉ DANS

la Division de Droit International de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale

SOUS LA DIRECTION DE

JAMES BROWN SCOTT



NEW YORK
OXFORD UNIVERSITY PRESS
AMERICAN BRANCH: 35 West 32nd Street
LONDON, TORONTO, MELBOURNE, AND BOMBAY
1920

DÉPOSÉ A WASHINGTON, D. C.
1920
PAR LA
DOTATION CARNEGIE POUR LA PAIX INTERNATIONALE

THE QUINN & BODEN COMPANY PRESS
RAHWAY, N J.

INTRODUCTION

Un moment arrive où l'on doit se lever pour se faire compter, ou, pour le dire d'une façon plus élégante, afin de faire publiquement sa profession de foi, et l'on pourrait croire que le moment présent est propice à ceux qui ont confiance dans la sagesse et dans l'efficacité des Conventions de La Haye, pour exprimer publiquement leur opinion.

Les Etats-Unis accueillirent avec bienveillance la convocation de Nicolas II, czar de toutes les Russies, à participer à une conférence, et les délégués américains à la Première Conférence de La Haye, sous la présidence de l'Honorable Andrew D. White, ne furent pas des moins influents lors des négociations relatives à la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, à un moment où elle semblait devoir échouer, mais qui, après avoir été négociée, justifia pleinement la convocation de la Conférence.

Les instructions données par le secrétaire d'Etat Hay aux délégués américains contenaient une histoire succincte du mouvement pacifique en Amérique, et les chargea en des termes positifs d'obtenir l'établissement d'une Cour permanente d'arbitrage.

Les Etats-Unis non seulement accueillirent avec bienveillance la convocation à la Deuxième Conférence de La Haye, mais ils se lassaient un peu à attendre l'appel qui ne venait pas. En conséquence, ils sondèrent les gouvernements, au nombre de vingt-six, représentés à la Première Conférence, afin de savoir jusqu'à quel point ils étaient disposés à participer à une deuxième conférence, suggérèrent les grandes lignes d'un programme et exprimèrent " le désir et l'espoir du Président que les souvenirs éternels qui s'attachent à La Haye, berceau de l'œuvre bienfaisante qui a eu son origine en 1899, puissent être fortifiés en réunissant la Deuxième Conférence de la Paix dans cette Ville historique." Les réponses à la circulaire du 21 octobre 1904, furent uniformément favorables, et la guerre entre le Japon et la Russie une fois terminée, grâce aux bons offices du Président des Etats-Unis qui venait de proposer aux Puissances la convocation d'une deuxième conférence, la Russie fit des démarches, immédiatement après la signature du traité de Portsmouth, en vue d'organiser cette Deuxième Conférence dont la convocation avait été assurée par le Président des Etats-Unis.

Grâce à l'intervention courtoise de Monsieur Root, qui avait succédé comme secrétaire d'Etat à Monsieur Hay, à la mort prématurée de ce dernier, on élabora une méthode permettant aux Etats non signataires d'adhérer aux actes de la Première Conférence, et grâce à la sagesse, à la clairvoyance et à l'initiative du secrétaire Root, tous les Etats américains furent invités à envoyer des délégués à la Deuxième Conférence; on n'avait convié que trois des républiques à la Première.

Les instructions du secrétaire Root aux délégués américains à la Deuxième Conférence manifestent le même intérêt dans cette auguste assemblée et le même désir d'obtenir des résultats positifs tendant à conserver la paix du monde, que les instructions de son illustre prédécesseur.

Les délégués américains à la Deuxième Conférence, sous la présidence de l'Honorable Joseph H. Choate, ne furent pas des moins influents pour obtenir l'acceptation en principe de la Cour de justice arbitrale, cour qui devait se composer de juges permanents agissant avec le sens de leur responsabilité juridique, et qui devait être établie à côté de la soi-disante Cour Permanente de la Première Conférence, due en une si grande mesure aux efforts de la délégation américaine à cette Conférence.

Les rapports des délégués américains aux deux Conférences constituent des documents clairs, exacts et convaincants, rédigés au point de vue d'une confiance absolue dans la justice internationale, et par conséquent, dans la paix internationale. Ils sont dignes d'être placés côte à côte, grâce à leur esprit et à leur rédaction, des instructions des secrétaires d'Etat, et on les a reproduits ici de cette façon, afin que le peuple américain puisse, à cette heure tragique de l'histoire du monde, être assuré que la direction dans l'organisation internationale a passé entre les mains d'hommes fermes et éclairés de notre république, qui est devenue de nouveau l'espoir de l'Humanité.

L'Amérique d'aujourd'hui n'est pas entièrement indigne des fondateurs de la République, et l'on peut avoir toute confiance en elle au sujet de sa mission directrice dans l'organisation internationale, place qu'elle aurait pu gagner, mais que la démence et la folie de l'Europe l'a forcée de prendre, dans l'intérêt des petites puissances dont la seule défense se trouve dans la justice et dans l'intérêt des puissances plus grandes, dont le bien-être, ainsi que celui des petites puissances, se développe le mieux par la justice.

Les diplomates européens ont eu la coutume de douter de la bonne foi des Etats-Unis en matière de traités, en raison de la difficulté éprouvée de temps à autre par les Présidents, pour obtenir l'approbation du Sénat, nécessaire à leur ratification. Plus d'un diplomate a douté de la bonne foi des Etats-Unis à la Deuxième Conférence de La Haye; cependant, bien que notre gouvernement ne soit pas sans faute et ait parfois commis des erreurs, il se mit en guerre pour obtenir la liberté de Cuba, sans l'annexer à la fin de la lutte. Il occupa plus tard cette île, mais en conformité des stipulations d'un traité autorisant cette occupation, il se retira dès que l'ordre fut rétabli, conformément à sa promesse. Depuis l'ajournement de la Deuxième Conférence de La Haye, le monde a pu voir avec quel respect les Etats-Unis regardent les traités, lorsqu'ils abrogèrent un Acte solennel du Congrès donnant un léger avantage aux vaisseaux des Etats-Unis passant par un canal construit entièrement avec l'argent américain, parce qu'un gouvernement étranger, avec lequel ils avaient conclu un traité, maintenait que l'exemption du paiement de péages par les vaisseaux américains faisant le cabotage constituait une violation de l'esprit sinon de la lettre du traité.

On espère que ce petit volume intéressera tous ceux entre les mains desquels le hasard le remet, et que de cette façon il contribuera à créer une opinion publique favorable aux Conférences de La Haye et qui s'opposera à ce qu'on porte atteinte à l'œuvre de celles-ci.

James Brown Scott,
Directeur de la Division de Droit International.

Washington, D. C.,
le 15 juillet 1918.

LA CONFÉRENCE DE LA HAYE DE 1899

DOCUMENTS PRÉLIMINAIRES

NOTE CIRCULAIRE RUSSE PROPOSANT LA PREMIÈRE CONFÉRENCE, LE 12/24 AOÛT 1898[1]

Le maintien de la paix générale et une réduction possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes les nations se présentent, dans la situation actuelle du monde entier, comme l'idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les Gouvernements.

Les vues humanitaires et magnanimes de Sa Majesté l'Empereur, mon Auguste Maître, y sont entièrement acquises.

Dans la conviction que ce but élevé répond aux intérêts les plus essentiels et aux vœux légitimes de toutes les Puissances, le Gouvernement Impérial croit que le moment actuel serait très favorable à la recherche, dans les voies d'une discussion internationale, des moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable, et de mettre avant tout un terme au développement progressif des armements actuels.

Au cours des vingt dernières années, les aspirations à un apaisement général se sont particulièrement affirmées dans la conscience des nations civilisées. La conservation de la paix a été posée comme but de la politique internationale; c'est en son nom que les grands Etats ont conclu entre eux de puissantes alliances; c'est pour mieux garantir la paix qu'ils ont développé dans des proportions inconnues jusqu'ici leurs forces militaires et qu'ils continuent encore à les accroître, sans reculer devant aucun sacrifice.

Tous ces efforts, pourtant, n'ont pu aboutir encore aux résultats bienfaisants de la pacification souhaitée.

Les charges financières, suivant une marche ascendante, atteignent la prospérité publique dans sa source; les forces intellectuelles et physiques des peuples, le travail et le capital sont en majeure partie

[1] Livre jaune français, *Conférence internationale de la paix,* 1899, p. 1.

détournés de leur application naturelle et consumés improductivement. Des centaines de millions sont employés à acquérir des engins de destruction effroyables qui, considérés aujourd'hui comme le dernier mot de la science, sont destinés demain à perdre tout valeur à la suite de quelque nouvelle découverte dans ce domaine. La culture nationale, le progrès économique, la production des richesses se trouvent paralysés ou faussés dans leur développement.

Aussi, à mesure que s'accroissent les armements de chaque Puissance, répondent-ils de moins en moins au but que les Gouvernements s'étaient posé. Les crises économiques, dues en grande partie au régime des armements à outrance, et le danger continuel qui gît dans cet amoncellement du matériel de guerre, transforment la paix armée de nos jours en un fardeau écrasant que les peuples ont de plus en plus de peine à porter. Il paraît évident, dès lors, que, si cette situation se prolongeait, elle conduirait fatalement à ce cataclysme même, qu'on tient à écarter et dont les horreurs font frémir à l'avance toute pensée humaine.

Mettre un terme à ces armements incessants et rechercher les moyens de prévenir les calamités qui menacent le monde entier, tel est le devoir suprême qui s'impose aujourd'hui à tous les Etats.

Pénétré de ce sentiment, Sa Majesté l'Empereur a daigné m'ordonner de proposer à tous les Gouvernements dont les représentants sont accrédités près la Cour Impériale, la réunion d'une Conférence qui aurait à s'occuper de ce grave problème.

Cette Conférence serait, Dieu aidant, d'un heureux présage pour le siècle qui va s'ouvrir. Elle rassemblerait dans un puissant faisceau les efforts de tous les Etats qui cherchent sincèrement à faire triompher la grande conception de la paix universelle sur les éléments de trouble et de discorde. Elle cimenterait en même temps leur accord par une consécration solidaire des principes d'équité et de droit, sur lesquels reposent la sécurité des Etats et le bien-être des peuples .

COMTE MOURAVIEFF.

SAINT-PÉTERSBOURG, *le 12/24 août 1898.*

NOTE CIRCULAIRE RUSSE PROPOSANT LE PROGRAMME DE LA PREMIÈRE CONFÉRENCE, 30 DÉCEMBRE 1898/11 JANVIER 1899[1]

Lorsqu'au mois d'août dernier mon Auguste Maître m'ordonnait de proposer aux Gouvernements dont les représentants se trouvent accrédités à Saint-Pétersbourg la réunion d'une Conférence destinée à rechercher les moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les biens d'une paix réelle et durable et de mettre avant tout un terme au développement progressif des armements actuels, rien ne semblait s'opposer à la réalisation plus ou moins prochaine de ce projet humanitaire.

L'accueil empressé fait à la démarche du Gouvernement Impérial par presque toutes les Puissances ne pouvait que justifier cette attente.

Appréciant hautement les termes sympathiques dans lesquels était conçue l'adhésion de la plupart des Gouvernements, le Cabinet Impérial a pu recueillir en même temps avec une vive satisfaction les témoignages du plus chaleureux assentiment qui lui étaient adressés, et ne cessent de lui parvenir de la part de toutes les classes de la société de différents points du globe terrestre.

Malgré le grand courant d'opinion qui s'était produit en faveur des idées de pacification générale, l'horizon politique a sensiblement changé d'aspect en dernier lieu. Plusieurs Puissances ont procédé à des armements nouveaux, s'efforçant d'accroître encore leurs forces militaires, et, en présence de cette situation incertaine, on pouvait être amené à se demander si les Puissances jugeaient le moment actuel opportun à la discussion internationale des idées émises dans la circulaire du 12/24 août.

Espérant toutefois que les éléments de trouble qui agitent les sphères politiques feront bientôt place à des dispositions plus calmes et de nature à favoriser le succès de la Conférence projetée, le Gouvernement Impérial est, pour sa part, d'avis qu'il serait possible de procéder dès à présent à un échange préalable d'idées entre les Puissances dans le but:

a) De rechercher, sans retard, les moyens de mettre un terme à l'accroissement progressif des armements de terre et de mer—question dont la solution devient évidemment de plus en plus urgente en vue de l'extension nouvelle donnée à ces armements, et

b) De préparer les voies à une discussion des questions se rap-

[1] Livre jaune français, *Conférence internationale de la paix*, 1899, p. 3.

portant à la possibilité de prévenir les conflits armés par les moyens pacifiques dont peut disposer la diplomatie internationale.

Dans le cas où les Puissances jugeraient le moment actuel favorable à la réunion d'une Conférence sur ces bases, il serait certainement utile d'établir entre les Cabinets une entente au sujet du programme de ses travaux.

Les thèmes à soumettre à une discussion internationale au sein de la Conférence pourraient, en traits généraux, se résumer comme suit:

1°. Entente stipulant la non augmentation, pour un terme à fixer, des effectifs actuels des forces armées de terre et de mer, ainsi que des budgets de guerre y afférents; étude préalable des voies dans lesquelles pourrait même se réaliser, dans l'avenir, une réduction des effectifs et des budgets ci-dessus mentionnés;

2°. Interdiction de la mise en usage, dans les armées et les flottes, de nouvelles armes à feu quelconques et de nouveaux explosifs, aussi bien que de poudres plus puissantes que celles adoptées actuellement, tant pour les fusils que pour les canons;

3°. Limitation de l'emploi dans les guerres de campagne des explosifs d'une puissance formidable, déjà existants, et prohibition du lancement de projectiles ou d'explosifs quelconques, du haut des ballons ou par des moyens analogues;

4°. Défense de l'emploi dans les guerres navales de bateaux torpilleurs sous-marins ou plongeurs, ou d'autres engins de destruction de la même nature; engagement de ne pas construire à l'avenir de navires de guerre à éperon;

5°. Adaptation aux guerres maritimes des stipulations de la Convention de Genève de 1864, sur la base des articles additionnels de 1868;

6°. Neutralisation, au même titre, des navires ou chaloupes chargés du sauvetage des naufragés pendant ou après les combats maritimes;

7°. Revision de la Déclaration concernant les lois et coutumes de la guerre, élaborée en 1874 par la Conférence de Bruxelles et restée non ratifiée jusqu'à ce jour;

8°. Acceptation en principe de l'usage des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif, pour des cas qui s'y prêtent, dans le but de prévenir des conflits armés entre nations; entente au sujet de leur mode d'application et établissement d'une pratique uniforme dans leur emploi.

Il est bien entendu que toutes les questions concernant les rapports politiques des Etats et l'ordre de choses établi par les Traités, comme en général toutes les questions qui ne rentreront pas directement dans

le programme adopté par les Cabinets, devront être absolument exclues des délibérations de la Conférence.

En vous adressant, Monsieur l'Ambassadeur, la demande de bien vouloir prendre au sujet de ma présente communication les ordres de votre Gouvernement, je vous prie, en même temps, de porter à sa connaissance que, dans l'intérêt de la grande cause qui tient si particulièrement à cœur à mon Auguste Maître, Sa Majesté Impériale juge qu'il serait utile que la Conférence ne siège pas dans la capitale de l'une des Grandes Puissances où se concentrent tant d'intérêts politiques qui pourraient, peut-être, réagir sur la marche d'une œuvre à laquelle sont intéressés à un égal degré tous les pays de l'univers.

COMTE MOURAVIEFF.

SAINT-PÉTERSBOURG, *30 décembre 1898/11 janvier 1899.*

INSTRUCTIONS ADRESSÉES AUX DÉLÉGUÉS AMÉRICAINS À LA CONFÉRENCE DE LA HAYE DE 1899[1]

M. Hay à l'Honorable Andrew D. White, l'Honorable Seth Low, l'Honorable Stanford Newel, le Capitaine de vaisseau Alfred T. Mahan, U. S. N., le Capitaine William Crozier, U. S. A., délégués de la part du Président des Etats-Unis.

DÉPARTEMENT D'ETAT,
WASHINGTON, *le 18 avril 1899.*

MESSIEURS: Vous avez été nommés par le Président pour constituer une commission destinée à le représenter à une conférence internationale invitée par sa Majesté Impériale l'Empereur de Russie à se réunir à La Haye à une époque qui sera indiquée par le Gouvernement des Pays-Bas, afin de discuter les moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les " bienfaits d'une paix réelle et durable."

Arrivés à La Haye vous effectuerez l'organisation de votre commission, dont les procès-verbaux seront rédigés par votre secrétaire, l'Honorable Frederick W. Holls. Tous les rapports et toutes les communications se feront par l'entremise de ce département, selon les formes accoutumées, pour être conservés dans ses archives.

Voici les thèmes suggérés par le Ministre des Affaires étrangères de Russie dans sa circulaire du 30 décembre 1898, comme matière à discussion dans la Conférence:

1°. Entente stipulant la non augmentation, pour un terme à fixer, des effectifs actuels des forces armées de terre et de mer, ainsi que des budgets de guerre y afférents; étude préalable des voies dans lesquelles pourrait même se réaliser, dans l'avenir, une réduction des effectifs et des budgets ci-dessus mentionnés;

2°. Interdiction de la mise en usage, dans les armées et les flottes, de nouvelles armes à feu quelconques et de nouveaux explosifs, aussi bien que de poudres plus puissantes que celles adoptées actuellement, tant pour les fusils que pour les canons;

3°. Limitation de l'emploi dans les guerres de campagne des explosifs d'une puissance formidable, déjà existants, et prohibition du lancement de projectiles ou d'explosifs quelconques, du haut des ballons ou par des moyens analogues;

4° Défense de l'emploi dans les guerres navales de bateaux torpilleurs sous-marins ou plongeurs, ou d'autres engins de de-

[1] Traduction. Pour le texte anglais, voir *Foreign Relations of the United States*, 1899, p. 511. Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*, vol. ii, p. 6.

struction de la même nature; engagement de ne pas construire à l'avenir de navires de guerre à éperon;

5°. Adaptation aux guerres maritimes des stipulations de la Convention de Genève de 1864, sur la base des articles additionnels de 1868;

6°. Neutralisation, au même titre, des navires ou chaloupes chargés du sauvetage des naufragés pendant ou après les combats maritimes;

7°. Revision de la Déclaration concernant les lois et coutumes de la guerre, élaborée en 1874 par la Conférence de Bruxelles et restée non ratifiée jusqu'à ce jour;

8°. Acceptation en principe de l'usage des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif, pour des cas qui s'y prêtent, dans le but de prévenir des conflits armés entre nations; entente au sujet de leur mode d'application et établissement d'une pratique uniforme dans leur emploi.

Il est bien entendu que toutes les questions concernant les rapports politiques des Etats et l'ordre de choses établi par les traités, comme en général toutes les questions qui ne rentreront pas directement dans le programme adopté par les Cabinets, devront être absolument exclues des délibérations de la Conférence.

Le premier article, qui a rapport à la non-augmentation et la réduction, dans l'avenir, des effectifs des forces armées de terre et de mer, est actuellement si inapplicable aux Etats-Unis qu'on a jugé convenable que les délégués laissent l'initiative en cette matière aux représentants des Puissances que cela regarde plus particulièrement. Comparés avec les effectifs des forces armées, tant de terre que de mer, des autres nations, ceux des Etats-Unis sont aujourd'hui tellement au-dessous du contingent normal que la question de limitation ne saurait être discutée avec profit.

Les deuxième, troisième et quatrième articles, qui ont trait à la non-mise en usage de nouvelles armes à feu, de nouveaux explosifs, ainsi que d'autres agents destructeurs, à la restriction de l'emploi des engins de destruction déjà existants, et à l'interdiction de certaines inventions employées dans les guerres navales, semblent manquer de praticabilité, et la discussion de ces propositions causerait probablement des divergences de vues, plutôt que l'unanimité. On doute si en rendant les guerres moins destructives on en réduirait le nombre, car l'histoire nous apprend clairement que les périodes de paix ont été plus longues à mesure que les frais et le pouvoir destructeur de la guerre ont augmenté. Il n'est pas du tout clair qu'il soit convenable

de restreindre le génie inventif de notre peuple à la recherche de moyens de défense, et, considérant les tentations auxquelles les hommes et les nations peuvent être exposés en temps de conflit, il est douteux si un accord international à cet effet serait efficace. Le dissentiment d'une seule nation puissante suffirait pour la rendre entièrement futile. On a donc enjoint aux délégués de ne pas donner l'appui de leur influence à l'encouragement de projets dont la réalisation est si incertaine.

Les cinquième, sixième et septième articles, qui ont pour objet, dans l'intérêt de l'humanité, de secourir ceux que le hasard des batailles a mis hors de combat, et qui ont, par conséquent, perdu le caractère de combattants effectifs, ou d'alléger leurs souffrances, ou d'assurer la sécurité de ceux dont la mission est purement et simplement une mission de paix et de bienfaisance, sont bien dignes d'éveiller l'intérêt cordial des délégués, et toute proposition praticable basée sur ces articles devrait recevoir leur appui sincère.

Le huitième article qui propose l'usage plus étendu des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage, semble devoir offrir le champ le plus fertile à la discussion et à l'action futures. " La prévention des conflits armés par des moyens pacifiques " pour se servir des termes de la circulaire de M. le comte de Mouravieff du 30 décembre, est un objet bien digne d'une grande convention internationale et sa réalisation dans un siècle aussi généralement éclairé ne devrait pas être impossible. Le devoir des Etats souverains de favoriser le développement de la justice internationale par tous les moyens sages et efficaces n'est subordonné qu'à la nécessité fondamentale de maintenir leur propre existence. La chose la plus importante après leur indépendance, est le fait saillant de leur dépendance les uns des autres. Il n'y a rien qui puisse assurer au gouvernement humain et à l'autorité de la loi qu'il représente un respect aussi profond et un attachement aussi loyal que le spectacle d'Etats souverains et indépendants, à qui il incombe d'édicter les règles de la justice et d'infliger des peines aux malfaiteurs, s'inclinant avec réverence devant l'auguste suprématie de ces principes de droit qui donnent à la loi sa base éternelle.

La Conférence proposée promet d'offrir une occasion sans égale dans l'histoire du monde pour introduire une série de négociations capables de mener à des résultats importants et pratiques.

L'intérêt que le peuple des Etats-Unis en général a pris depuis longtemps à l'établissement d'un tribunal international, ainsi que le

démontre le résumé historique ci-joint comme Annexe A, donne l'assurance que la proposition par ce Gouvernement d'un plan de procédure déterminé pour l'accomplissement de cet objet exprimerait les vœux et les désirs ardents de cette nation. On a donc enjoint aux délégués de proposer en temps et lieu convenables le projet de tribunal international ci-joint comme Annexe B,[1] et d'employer leur influence au sein de la Conférence de la manière la plus efficace à en procurer l'adoption dans son essence, si non l'adoption de propositions ayant le même objet. On croit que la disposition et les visées des Etats-Unis par rapport aux autres Puissances souveraines ne sauraient s'exprimer d'une manière plus sincère ou plus à propos que par un effort de la part des délégués de ce Gouvernement de concentrer l'attention du monde sur un plan définitif pour le développement de la justice internationale.

Puisque la Conférence a sa principale raison d'être dans les lourdes charges et les ravages cruels de la guerre, qui nulle part n'affligent les innocents particuliers plus sévèrement ni plus injustement que dans le dommage qu'elles causent au commerce et au trafic pacifiques, surtout par mer, il semble que la discussion de la question d'exempter la propriété privée de toute destruction ou capture sur la haute mer serait opportune.

Vu qu'il y a des années que les Etats-Unis ont plaidé en faveur de soustraire toute propriété privée non contrebande de guerre au traitement ennemi, vous êtes autorisés à présenter à la Conférence le principe de l'extension à la propriété strictement privée, trouvée en mer, l'exemption de destruction ou de capture de la part des Puissances belligérantes, dont cette propriété jouit déjà sur terre, comme étant digne d'être incorporé dans le droit permanent des nations civilisées.

Je suis, etc.

JOHN HAY.

[*Annexe A*]

RÉSUMÉ HISTORIQUE

De temps à autre dans l'histoire des Etats-Unis, des propositions ont été faites ayant pour objet l'établissement d'un système d'arrangement à l'amiable des differends qui surgissent entre nations. Dès le mois de fevrier 1832 le Sénat de l'Etat de Massachusetts adopta,

[1] *Post*, p. 15.

à 19 voix contre 5, une proposition exprimant l'opinion qu'on devrait établir " quelque mode d'arranger à l'amiable et d'une manière définitive toutes les controverses internationales au lieu d'avoir recours aux armes."

Une proposition semblable fut adoptée à l'unanimité des voix par la chambre des députés du même Etat en 1837 et par le Sénat à 35 voix contre 5.

Un peu avant 1840 il se manifesta un mouvement considérable en faveur de la convocation d'un congrès des nations dans le but d'établir un tribunal international. Cette idée fut recommandée dans des décisions prises par l'assemblée legislative de Massachusetts en 1844 et par celle de Vermont en 1852.

Au mois de février 1851, M. Foote, du Comité des Affaires étrangères, présenta au Sénat des Etats-Unis la proposition qu' " à l'avis de cette assemblée il serait convenable et désirable que le Gouvernement des Etats-Unis, toutes les fois que faire se pourrait, s'assurât dans ses traités avec les autres nations une stipulation préalable à l'effet de soumettre à la décision des arbitres tous les malentendus futurs qui ne pourraient s'arranger dès l'abord par la voie de négociations amicales, avant d'avoir recours aux hostilités."

Deux ans plus tard le Sénateur Underwood, du même Comité, proposa un projet d'avis au Président suggérant qu'une clause fût insérée dans tous les traités qui dorénavant seraient conclus avec les autres nations, remettant le règlement de toute mésintelligence ou controverse à la décision d'arbitres désintéressés et impartiaux qui seraient choisis réciproquement.

Le 31 mai 1872 M. Sumner présenta au Sénat une proposition dans laquelle, après avoir passé en revue le développement historique du droit interne et de la suppression graduelle de la guerre privée, et citant l'action progressive du Congrès de Paris à l'égard des neutres, il proposa l'établissement d'un tribunal investi d'une autorité telle que d'en faire un " substitut complet de la guerre," déclarant le refus de se soumettre à son jugement contraire à la civilisation, afin que " la guerre cessât d'être envisagée comme une forme de procès convenable entre nations."

En 1874 une résolution favorisant l'arbitrage général fut votée par la Chambre des Représentants.

Le 1er avril 1883 une enquête confidentielle fut adressée à M. Frelinghuysen, Secrétaire d'Etat, par le Colonel Frey, alors Ministre

de la Suisse aux Etats-Unis, au sujet de la possibilité de conclure un traité général d'arbitrage entre les deux pays. M. Frelinghuysen, en citant la politique générale de ce pays dans le passé, se déclara disposé à regarder la proposition avec faveur. Le 5 septembre 1883 le Colonel Frey soumit un projet de traité, dont M. Frelinghuysen accusa réception le 26 du même mois. Ce projet, adopté par le Conseil Fédéral Suisse le 24 juillet 1883, présentait un plan succinct d'arbitrage. Le Président, dans son Message annuel de 1883, fit allusion à ces négociations, mais elles ne furent pas menées à bout.

En 1888 une communication, adressée au Président et au Congrès des Etats-Unis de la part de deux cent trent-cinq membres du Parlement britannique, demandant avec instance la conclusion d'un traité d'arbitrage entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, et renforcée de pétitions et de mémoriaux de la part d'une foule d'individus et de sociétés répandues du Maine à la Californie, fut reçue avec beaucoup d'enthousiasme, à son arrivée, par des citoyens éminents de New-York. Il résulta de ce movement que le 13 juin 1888 M. Sherman, du Comité des Affaires étrangères, proposa une résolution commune des deux Chambres priant le Président " d'inviter de temps en temps, selon que l'occasion s'en présenterait, des négociations avec tout Gouvernement avec lequel les Etats-Unis ont des rapports diplomatiques, afin que les différends et les disputes qui pourraient survenir entre les deux Gouvernements et qui ne pourraient être réglés par la voie de la diplomatie, fussent soumis à l'arbitrage, et arrangés à l'amiable par de tels moyens."

Le 29 novembre 1881 M. Blaine, Secrétaire d'Etat, invita les Gouvernements des nations américaines à prendre part à un Congrès qui devait se tenir dans la ville de Washington le 24 novembre 1882 " afin de considérer et de délibérer sur les meilleurs moyens d'empêcher la guerre entre les nations d'Amérique." Pour des raisons particulières l'entreprise fut abandonnée provisoirement, mais elle fut ravivée dans la suite et élargie dans le Congrès, et une loi fut adoptée autorisant la convocation de la Conférence internationale américaine, qui se réunit à Washington dans l'automne de 1889. Le 18 avril 1890, faisant allusion à ce projet d'arbitrage, M. Blaine dit:

> Si, à cette heure finale, la Conférence n'avait qu'un seul fait accompli à célébrer, nous oserions inviter l'attention du monde sur la consécration délibérée, confiante et solennelle de deux vastes continents à la paix et à la prospérité qui est fondée sur la paix. Nous signalons cette nouvelle *Magna Charta* qui abolit la guerre

et y substitue l'arbitrage entre les républiques américaines comme les riches prémices de la " Conférence internationale américaine."

Le Sénat des Etats-Unis le 14 fevrier 1890 et la Chambre des Représentants le 3 avril 1890 adopta une proposition concourante dans le langage rapporté par M. Sherman au Sénat au mois de juin 1888.

Le 8 juillet 1895 la Chambre des Députés française arrêta à l'unanimité :

> La Chambre prie le Gouvernement de négocier aussitôt que faire se pourra un traité permanent d'arbitrage entre la République Française et la République des Etats-Unis.

Le 16 juillet 1893 la Chambre des Communes britannique adopta la proposition suivante :

> Il est décidé que cette Chambre a appris avec satisfaction que les deux Chambres du Congrès des Etats-Unis, ont, par arrêté, sollicité le Président d'inviter de temps en temps, selon que des occasions convenables s'en présenteraient, des négociations avec tout Gouvernement avec lequel les Etats-Unis ont, ou pourraient avoir, des relations diplomatiques, afin que tous différends ou controverses s'élevant entre les deux Gouvernements qui ne peuvent être réglés par la voie de la diplomatie, soient soumis à l'arbitrage et arrangés à l'amiable par ce moyen ; et que cette Chambre sympathisant cordialement avec l'objet en vue, exprime l'espoir que le Gouvernement de Sa Majesté prêtera volontiers sa coopération au Gouvernement des Etats-Unis sur la base de la résolution précitée.

Le 4 décembre 1893 le Président Cleveland, fit allusion à la résolution précédente de la Chambre des Communes britannique en ces termes :

> J'éprouve le plus grand plaisir à mettre cette résolution parlementaire sous les yeux du Congrès et d'exprimer ma satisfaction sincère de ce que le sentiment de deux grandes nations parentes se soit ainsi manifesté d'une manière imposante en faveur du réglément rationnel et pacifique des conflits internationaux par le recours honorable à l'arbitrage.

Ces résolutions conduisirent à l'échange de communications relativement à la conclusion d'un traité permanent d'arbitrage, suspendues depuis le printemps de 1895 jusqu'au 5 mars 1898, quand les négocia-

tions furent reprises et se terminèrent par la signature d'un traité le 11 janvier 1897 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

Dans son discours inaugural, le 4 mars 1897, le Président McKinley dit:

> L'arbitrage est la méthode juste de régler les différends tant internationaux que locaux ou individuels. Il fut reconnu comme le meilleur moyen d'arranger les différends entre patrons et employés par le Quarante-neuvième Congrès en 1886, et son application fut étendue à nos rapports diplomatiques par le concours unanime du Sénat et de la Chambre du Cinquante et unième Congrès en 1890. La dernière résolution fut reconnue comme base de négociations avec nous par la Chambre des Communes britannique en 1893, et sur notre invitation un traité d'arbitrage entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne fut signé à Washington et transmis au Sénat, pour sa ratification, au mois de janvier dernier.
>
> Puisque ce traité est évidemment le résultat de notre initiative, puisqu'il a été reconnu comme le trait saillant de notre politique étrangère sur tout le cours de notre histoire nationale—le règlement de démêlés par des méthodes judiciaires plutôt que par la force des armes—et puisqu'il présente au monde le glorieux exemple de deux des plus grandes nations du monde dont les relations mutuelles sont contrôlées par la raison et la paix, et non pas par la passion et la guerre, exemple qui sera certainement suivi par d'autres nations, je lui sollicite respectueusement l'action la plus prompte de la part du Sénat, non seulement comme affaire de politique, mais comme un devoir envers le genre humain. L'importance et l'influence morale de la ratification d'un pareil traité pour la cause de la civilisation croissante ne peuvent guère être évaluées à un prix trop élevé. Il mérite bien d'engager l'attention la plus réfléchie des hommes d'état et des peuples de tous les pays, et je ne puis m'empêcher de reconnaître la bonne fortune qui a réservé aux Etats-Unis l'honneur de se mettre à la tête d'une œuvre si importante.

Le Sénat des Etats-Unis se refusa à concourir à la ratification du traité d'arbitrage avec la Grande-Bretagne, mais pour des motifs qui ne seraient pour rien dans un traité général tendant à un but semblable.

La publication par ce Gouvernement de l'ouvrage achevé, en six tomes, intitulé: *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party,* par M. John Bassett Moore, ancien sous-Secrétaire d'Etat, marque une époque nouvelle dans l'histoire de l'arbitrage. Il met à l'abri de la controverse la possibilité d'appliquer les méthodes judiciaires à une grande variété

de désaccords internationaux qui ont été heureusement réglés par des arbitres individuels ou par des commissions d'arbitrage temporaires choisies par les parties pour chaque cas. Il fournit aussi un recueil excessivement précieux de règles d'organisation et de procédure pour servir de guide aux futurs tribunaux du même genre.

Mais sa plus haute signification consiste peut-être en ce qu'il démontre la supériorité d'un tribunal permanent à des commissions purement spéciales et temporaires, tant sous le rapport de l'économie de temps et d'argent que de l'uniformité de méthode et de procédure.

L'histoire des divers projets visant à la réalisation de la justice internationale montre l'évolution graduelle de conceptions plus claires et moins susceptibles d'objections. Ceux de Bluntschli, de Lorimer, de David Dudley Field, et de Leone Levi ont été depuis longtemps devant le public, chacun renfermant des suggestions utiles mais impraticables dans leur ensemble. Certains principes pour le règlement de la procédure des tribunaux d'arbitrage internationaux furent discutés par l'Institut de droit international à ses sessions de Genève en 1874, et de La Haye en 1875, et des règles provisoires y furent définitivement approuvées. Une autre série de règles fut proposée par une commission d'enquête composée d'avocats au Congrès de la Paix universelle, tenu à Chicago en 1893. Des propositions d'un caractère quelque peu élaboré furent adoptées par la Conférence interparlementaire, composée de membres de parlement anglais et français, à Bruxelles en 1895. En avril 1896 l'Association du Barreau de l'Etat de New-York, dans une séance spéciale tenue à Albany, adopta un plan pour l'établissement d'un tribunal international permanent. Le mouvement intellectuel presque continu dans cette direction, depuis 1832, ne fut interrompu que par la guerre Hispano-Américaine.

Une revue à fond de tous les projets de tribunal international proposés jusqu'ici démontre qu'ils ont échoué pour deux raisons : 1) trop d'élaboration et de complication, entraînant trop de questions disputables ; et 2) l'absence d'une occasion favorable pour les proposer à une assemblée internationale qui fît autorité.

Le plan qui réussira, pourvu qu'un nombre suffisant d'Etats souverains soient disposés à adopter n'importe quel projet de tribunal international, doit combiner une intelligence parfaite des conditions avec une extrême simplicité de moyens, laissant beaucoup à la coopération des autres et au développement de l'avenir.

La présentation, au moment opportun, d'une proposition brève, à la Conférence de la Paix proposée enregistrerait au moins les Etats-Unis comme partisans et propagateurs de la paix. La proposition ci-jointe [1] est destinée à incorporer de la manière la plus simple et la plus brève les suggestions les plus utiles de tous les projets qui ont été soumis.

[*Annexe B*]

PROJET DE TRIBUNAL INTERNATIONAL

Il est décidé que, en vue d'aider à prévenir les conflits armés par des moyens pacifiques, les représentants des Puissances souveraines assemblés à cette Conférence sont invités par la présente résolution à proposer à leurs Gouvernements respectifs d'entrer en négociations aux fins de conclure un traité général qui aura pour objet le plan ci-dessous, avec telles modifications qui seraient indispensables pour assurer l'adhésion d'au moins neuf Puissances souveraines.

(1) Le Tribunal sera composé de personnes se recommandant par leur haute intégrité et leur compétence dans le droit international, qui seront nommées par la majorité des membres de la plus haute Cour de justice existant dans chacun des Etats adhérents. Chaque Etat signataire du traité aura un représentant au Tribunal. Les membres de celui-ci siégeront jusqu'à ce que des successeurs leur aient été donnés en due forme par le même mode d'élection.

(2) Le Tribunal s'assemblera, en vue de s'organiser, à une époque et à un endroit dont conviendront les différents Gouvernements. Toutefois, il ne faudra pas que ce soit plus de six mois après la ratification du traité général par neuf Puissances. Le Tribunal désignera un Greffier permanent et tels autres employés qui seront jugés nécessaires, mais sans conférer aucune distinction à aucun de ses propres membres. Le Tribunal aura le pouvoir de désigner le lieu où il se réunira et pourra en changer de temps en temps, selon que les intérêts de la justice ou les convenances des litigants sembleront l'exiger. Il fixera les règles de la procédure qu'il suivra.

(3) Les nations signataires conviendront mutuellement de soumettre au tribunal international tous les sujets de dissentiment entre elles, à l'exceptions de ceux qui touchent à ou mettent en jeu, leur

[1] Annexe B.

indépendance politique ou leur intégrité territoriale. Les différends, sauf les exceptions précitées, qui surgissent entre un Etat adhérent et un Etat non-adhérent, ou entre deux Etats souverains non-adhérents au traité, peuvent, avec le consentement des deux parties au litige, être soumis au jugement de ce tribunal international, à la condition indiquée à l'article 6.

(4) Le tribunal aura un caractère permanent et sera toujours prêt à accueillir des mémoires et des contre-mémoires déposés, soit par les nations signataires, soit par toute autre nation qui désirerait recourir à lui; tous les mémoires et contre-mémoires, ainsi que les preuves et les arguments pour les appuyer ou les combattre, devront être par écrit. Tous les mémoires, contre-mémoires, preuves, arguments et opinions judiciaires devront, après que la sentence aura été prononcée, être à la disposition de tous ceux qui seraient disposés à payer les frais de leur transcription.

(5) Dans chaque cas particulier, la Cour sera composée de non moins de trois ni de plus de sept juges, selon qu'il sera jugé convenable, nommés du consentement unanime du tribunal, et ne devra comprendre aucun membre qui soit ou originaire, ou sujet ou citoyen de l'Etat dont les intérêts sont en cause.

(6) Les frais généraux du tribunal seront répartis également entre les Puissances adhérentes, mais les frais occasionnés par chaque cas particulier seront à la charge de ceux que le tribunal indiquera. Les cas dans lesquels l'une des parties ou toutes les deux seraient un Etat non-adhérent ne seront admis qu'à la condition que les Etats litigants prennent de commun accord l'engagement de payer, outre la somme décernée par la sentence, telle somme additionnelle que le tribunal fixera pour couvrir les frais de la procédure.

(7) Tout litigant qui aura soumis un cas au tribunal international aura droit à une seconde audition de sa cause devant les mêmes juges, endéans les trois mois après que la sentence aura été notifiée, en présentant des preuves que la sentence contient une erreur substantielle de fait ou de droit.

(8) Le traité proposé ici entrera en force quand neuf Etats souverains, dont au moins six auront pris part à la Conférence de La Haye, auront ratifié ses stipulations.

RAPPORT DES DÉLÉGUÉS À LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE LA HAYE AU SECRÉTAIRE D'ÉTAT[1]

La Haye, *le 31 juillet 1899.*

M. l'Honorable John Hay,
Secrétaire d'Etat.

Monsieur: Le 17 mai 1899, la commission américaine à la Conférence de la Paix à La Haye se réunit pour la première fois chez le Ministre américain, l'honorable Stanford Newel, les membres, dans l'ordre indiqué dans les instructions du Département d'Etat étant MM. Andrew D. White, Seth Low, Stanford Newel, le Capitaine Alfred T. Mahan de la Marine des Etats-Unis, le Capitaine William Crozier de l'Armée des Etats-Unis, et Frederick W. Holls, secrétaire. M. White fut élu président, après quoi on procéda à la lecture des instructions du Département d'Etat.

Le lendemain la Conférence fut ouverte au palais connu sous le nom de " Maison royale du Bois," les délégués des pays suivants, au nombre de vingt-six, se trouvant présents: l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Chine, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Irlande, la Grèce, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Serbie, le Siam, la Suède et la Norvège, la Suisse, la Turquie, et la Bulgarie.

La séance d'ouverture s'occupa principalement de transactions d'un caractère cérémonial, y compris un télégramme adressé à l'Empereur de Russie et un message de remerciements à la Reine des Pays-Bas, ainsi que des discours par M. de Beaufort, Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, et M. Staal, représentant la Russie.

A la deuxième séance il s'effectua une organisation permanente de la Conférence; M. Staal fut élu président, M. de Beaufort, président d'honneur et M. van Karnebeek, ancien Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, vice-président. On nomma également un nombre suffisant de secrétaires.

Le travail de la Conférence fut ensuite disposé par rapport aux points indiqués dans la circulaire de Mouravieff du 30 décembre 1898, et réparti entre les trois Commissions comme suit:

[1] Traduction. Pour le texte anglais, voir *Foreign Relations of the United States*, 1899, p. 513.

La première de ces Commissions avait pour sujet la limitation des armements et des budgets de guerre, l'interdiction et le découragement de l'emploi de divers armes et explosifs déjà inventés ou qui pourraient l'être à l'avenir, ainsi que la limitation de l'usage de divers explosifs, projectiles, et méthodes de destruction, tant sur terre que sur mer, tel que cela se trouve énoncé aux articles 1 à 4 de la circulaire de Mouravieff.

La deuxième Commission avait rapport à l'extension des règles de la Croix-Rouge de Genève de 1864 et 1868 à la guerre maritime, et de la révision de la Déclaration de Bruxelles de 1874 concernant les lois et coutumes de la guerre, mentionnées aux articles 5 à 7 de la même circulaire.

La troisième Commission avait pour sujets la médiation, l'arbitrage et les méthodes de prévenir les conflits armés entre les nations ainsi qu'il est dit à l'article 8 de la circulaire de Mouravieff.

Les membres américains de ces trois Commissions étaient les suivants: de la première Commission, MM. White, Mahan, Crozier; de la deuxième Commission, MM. White, Newel, Mahan, Crozier; de la troisième, MM. White, Low et Holls.

Pour assister ces trois Commissions on nomma des sous-commissions comme suit:

La première Commission renvoya les questions de nature militaire devant la première sous-commission, dont le Capitaine Crozier était membre, et les questions de nature navale, à la deuxième sous-commission, dont le Capitaine Mahan était membre.

La deuxième Commission renvoya les articles 5 et 6, qui avaient à faire à l'extension des règles de Genève à la guerre maritime, devant une sous-commission dont le Capitaine Mahan était membre, et l'article 7, qui avait trait à la révision des lois et coutumes de la guerre, à une sous-commission dont le Capitaine Crozier était membre.

La troisième Commission ne nomma qu'un comité d' "examen," qui avait pour but d'examiner à fond les plans, les projets et les suggestions d'arbitrage, et de ce comité M. Holls était membre.

Les pas principaux faits au cours du travail accompli par ces intermédiaires, sont détaillés dans les exposés ci-joints, faits à la commission américaine par les membres américains des trois Commissions de la Conférence. On y verra que quelques-unes des plus importantes mesures finalement adoptées résultèrent des propositions et des suggestions américaines.

Quant à la portion du travail de la première Commission de la Conférence qui concernait la non-augmentation des armées, des flottes et des budgets militaires pour une période déterminée, et l'étude des moyens de diminuer éventuellement les armées et les budgets de guerre, à savoir, article 1, les conditions aux Etats-Unis étant si différentes de celles qui existent dans d'autres endroits du monde, et surtout en Europe, nous avons cru devoir, selon nos instructions, renoncer à y prendre une part active. A cet égard nous fîmes la déclaration suivante:

> La Délégation des Etats-Unis d'Amérique s'est associée aux conclusions présentées à la Conférence par la première Commission relativement au premier point de la circulaire russe du 30 décembre 1898, notamment que les propositions des délégués russes, tendant à fixer le total des effectifs et des budgets militaires et navals, pour une période de cinq, respectivement de trois ans, ne peuvent être acceptées maintenant et qu'une étude plus approfondie, de la part des différents Etats, est désirable. Mais, tout en adhérant à ce qui semblait la seule solution pratique d'une question soumise à la Conférence par la circulaire russe, la Délégation demande qu'il soit pris acte de ce qu'en le faisant, les Etats-Unis n'expriment aucune opinion relativement aux mesures à prendre par les Etats de l'Europe.
>
> Cette déclaration n'est pas faite dans le but d'indiquer l'indifférence à l'égard d'un problème difficile, parce qu'il n'affecte pas directement les Etats-Unis, mais elle exprime la détermination de s'abstenir d'énoncer des opinions sur des sujets qui concernant l'Europe seule et dans lesquelles les Etats-Unis, pour cette raison, n'ont aucune prétention d'entrer.
>
> Le texte, proposé par M. Bourgeois et adopté par la première Commission, a aussi reçu l'approbation sincère de la Délégation des Etats-Unis parce que par là la Délégation exprime l'intérêt cordial et la sympathie avec lesquels les Etats-Unis, tout en s'abstenant soigneusement de ce qui pourrait ressembler à une intervention, considérent tous les efforts qui semblent tendre au bien-être de l'Europe.
>
> Les armements militaires et maritimes des Etats-Unis sont aujourd'hui si peu considérables, relativement à l'étendue du territoire et au chiffre de la population, et en comparaison des armements des autres nations, que l'importance des armements des Etats-Unis ne peut être la cause d'aucune charge financière supplémentaire pour les autres nations, et qu'elle ne saurait faire le sujet d'une discussion mutuellement profitable.

Quant à la portion du travail de la première Commission relativement aux limitations de l'invention et à l'interdiction de divers armes,

explosifs, engins mécaniques, et méthodes en usage jusqu'à présent, ou qui pourraient le devenir à l'avenir, pour ce qui regarde la guerre sur terre et sur mer, à savoir, les articles 2, 3 et 4, le tout ayant été divisé entre les Capitaines Mahan et Crozier en tant qu'il s'agissait de problèmes techniques, les rapports faits par eux de temps à autre à la commission américaine constituèrent la base de son action définitive par rapport à ces problèmes tant dans la première Commission qu'au sein de la Conférence elle-même.

La commission américaine aborda le problème de la limitation de l'invention avec beaucoup d'hésitation. On lui avait justement rappelé dans ses instructions le fait que grâce au progrès de l'invention, dans son application aux engins de guerre, la fréquence et, en effet, le caractère dévastateur de la guerre, avaient, en effet, plutôt diminué qu'augmenté. Quant aux détails portant sur les projectiles et les méthodes, il s'éleva des difficultés techniques et autres qui nous obligèrent enfin, comme on le verra plus bas, de prendre acte de notre opposition, sur divers points, à la grande majorité de nos collègues des autres nations. Quoique nous fussions sincèrement d'accord avec eux quant au but à atteindre, la divergence par rapport à quelques détails était irréductible. Nous craignions qu'on ne tombât dans des dangers pires que ceux qu'on cherchait à éviter. Les rapports ci-joints des Capitaines Mahan et Crozier exposeront amplement ces difficultés et les décisions qui en résultèrent.

Quant au travail de la deuxième Commission de la Conférence, les matières relatives aux articles 5 et 6 qui regardaient l'extension à la guerre maritime des règles de la Croix-Rouge concernant le soin des blessés, adoptées aux Conventions de Genève de 1864 et 1868, furent, comme on l'a déjà observé, renvoyées, en tant qu'il s'agissait de la discussion des questions techniques dans la Commission et la sous-commission, devant le Capitaine Mahan, et les matières indiquées à l'article 7 touchant la révision des lois et coutumes de la guerre, furent renvoyées devant le Capitaine Crozier. Sur ces questions techniques les Capitaines Mahan et Crozier firent de temps à autre des rapports à la commission américaine, et ces rapports, après avoir été discutés quant à leur portée tant générale que spéciale, devinrent la base de l'action finale de l'entière commission américaine tant à la deuxième Commission qu'à la Conférence.

Quant au premier de ces thèmes, l'extension des règles de la Croix-Rouge de Genève, tandis que le but général des articles adoptés

obtint la sympathie de la commission américaine, l'oubli de ce qui nous paraissait une question d'importance presque vitale, nommément, la détermination du status des hommes recueillis par les vaisseaux hospitaliers des Etats neutres ou par d'autres vaisseaux, nous a engagés à nous abstenir de signer la convention préparée par la Conférence touchant ce point, et de remettre la question, accompagnée d'une exposition complète, à la décision du Département d'Etat.

Quant au deuxième de ces sujets, la révision des lois et coutumes de la guerre, quand même le code adopté et incorporé dans la troisième convention commande notre approbation, il est d'une telle étendue et d'une importance si haute qu'il semble demander à être considéré en détail conjointement avec les lois et coutumes semblables déjà en vigueur dans l'armée des Etats-Unis; aussi avons-nous jugé convenable de refuser notre signature également à cette convention et de la déférer au Département d'Etat en recommandant qu'elle en soit renvoyée devant les propres autorités pour être assujettie à un examen spécial et soignée, à moins qu'un pareil examen ne découvre des imperfections qui ne sont pas apparentes à la commission.

Quant à la troisième Commission de la Conférence, celle qui était chargée des thèmes compris dans l'article 3 de la circulaire russe relativement aux bons offices, à la médiation, et à l'arbitrage, les actes de la ci-devant sous-commission devinrent particulièrement importants.

Quoiqu'on eût montré beaucoup d'intérêt aux délibérations de la première Commission de la Conférence, et plus encore à celles de la deuxième, l'intérêt principal du corps entier fut concentré de plus en plus sur la troisième. On sentait qu'une stipulation radicale en faveur de l'arbitrage et d'objets analogues était le précurseur logique de la limitation des armées permanentes et des budgets, et que le véritable ordre logique était d'abord l'arbitrage et ensuite le désarmement.

Quant aux moyens subsidiaires, quoique notre commission contribuât beaucoup à l'œuvre générale relativement aux bons offices et à la médiation elle contribua en entier, par l'intermédiaire de M. Holls, le projet de " médiation spéciale," qui fut adopté à l'unanimité, d'abord par la Commission et ensuite par la Conférence.

Quant au projet de " commissions internationales d'enquête," qui émana de la députation russe, notre commission reconnut sa valeur probable et aida à l'élaborer, mais ajouta aux sauvegardes contre tout

danger d'abus, pour ce qui concerne les Etats-Unis, par notre déclaration du 25 juillet, dont on parlera ci-après.

Les fonctions d'une telle commission sont strictement limitées à la constatation des faits, et l'on espère qu'en donnant aux passions le temps de se calmer et en substituant la vérité aux rumeurs, ces sortes de commissions serviront parfois à trancher les différends internationaux. Les commissions d'enquête peuvent aussi former un auxiliaire non moins utile à l'exercice des bons offices qu'à l'arbitrage.

Quant au sujet principal suivant, le plus important de tous ceux qui furent l'objet des délibérations de la troisième Commission, à savoir, le plan d'une cour ou d'un tribunal permanent, nous fûmes également à même, conformément à nos instructions, de faire les contributions qui nous paraissaient devoir aider à donner à une pareille cour de la dignité et de l'efficacité.

A la réunion de la Conférence le sentiment à l'égard de l'établissement d'un tribunal permanent réel était évidemment informe, avec peu ou point de tendance à se cristalliser en une institution satisfaisante. Les propositions très élaborées, et en général excellentes, relativement à la procédure devant des tribunaux spéciaux et provisoires, qui furent présentées par la délégation russe, n'envisageaient pas d'abord l'établissement d'une pareille institution permanente. Le projet américain, concerté avec soin, renfermait un plan de tribunal qui différait de celui qui fut adopté principalement en ce qu'il visait à un tribunal qui pût siéger au complet et qui fût permanent dans l'exercice de ses fonctions, tel que la Cour Suprême des Etats-Unis, au lieu d'un tribunal comme la cour suprême de l'Etat de New-York, qui ne siège jamais tout entière, mais dont les membres ne siègent que de temps en temps, seuls ou par groupes, selon les besoins. La Cour d'arbitrage stipulée ressemble sous maints rapports à la cour suprême de l'Etat de New-York et aux cours de juridiction originelle illimitée de plusieurs autres Etats.

Afin de rendre ce système effectif on établit un Conseil, composé des représentants diplomatiques des différentes Puissances à La Haye, sous la présidence du Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas. Ce Conseil aurait la direction du bureau central de la Cour projetée, de tous les détails administratifs, ainsi que des moyens et du mécanisme nécessaires pour convoquer promptment un corps compétent de juges et faire fonctionner la Cour. Les motifs de notre coopération à la construction de ce plan se trouveront dans le compte

rendu qui suit. Cet arrangement qui comprenait la création d'un conseil et le choix de juges qui ne siégeraient que lorsqu'il y aurait un litige international à décider fut proposé par la Grande-Bretagne, et sa partie distinctive qui prévoyait l'admission des Pays-Bas avec son Ministre des Affaires Etrangères comme Président du Conseil, fut proposée par la commission américaine. Les nations se sont généralement concertées à perfectionner d'autres détails. On peut donc justement l'appeler le plan de la Conférence.

Quant à la révision des décisions par le tribunal en cas de découverte de nouveaux faits, point sur lequel nos instructions étaient précises, il nous fut donné, en dépit d'une opposition déterminée et prolongée, d'assurer une place dans le code de procédure à l'idée américaine.

Pour ce qui est de la procédure à adopter dans la Cour internationale ainsi prévue, les traits principaux ayant été proposés par la délégation russe, diverses modifications y furent apportées par d'autres délégations, y compris la nôtre. Notre commission eut soin de veiller à ce que rien n'entrât dans ce code qui pût désavantager ceux qui sont plus spécialement versés dans les principes du droit commun et de l'équité britanniques et américains. A plusieurs idées importantes proposées par d'autres Puissances notre commission prêta l'appui le plus cordial. Il en fut ainsi en particulier quant à l'article 27 proposé par la France. Il prévoit un moyen, par l'intermédiaire des Puissances en général, de rappeler à l'attention de n'importe quelles nations apparemment entraînées à la guerre que le tribunal est prêt à entendre leur cause. A cette stipulation, interprétée largement, nous acquiesçâmes tout en nous efforçant d'y faire insérer une clause limitant à des circonstances convenables l'"obligation" imposée par l'article. Comme il se manifestait beaucoup d'opposition à cet amendement sous prétexte qu'il affaiblirait par trop l'article, nous décidâmes de présenter une déclaration à l'effet que rien qui serait contenue dans la convention n'obligerait les Etats-Unis à s'ingérer ou à s'immiscer dans les questions politiques ou les affaires d'administration intérieure européennes, ou d'abandonner la position traditionnelle de notre nation à l'égard des questions purement américaines. Cette déclaration fut reçue sans objection par la Conférence en séance plénière et ouverte.

Quant à l'ensemble des résultats obtenus de cette manière relativement à l'arbitrage, en vue de toutes les circonstances et considérations mises à découvert pendant les séances de la Conférence, nous sommes

d'avis que le "Projet de règlement pacifique des conflits internationaux," qui fut adopté par la Conférence, est meilleur que celui présenté par n'importe quelle nation à elle seule. Nous croyons que, quoiqu'on lui trouve sans doute des imperfections et qu'il devienne nécessaire de le modifier avec le temps, il constituera un commencement entièrement pratique, produira de précieux résultats dès le début, et sera le germe dont se développera graduellement un système de plus en plus parfait.

Quant à la question de savoir si l'arbitrage devrait être obligatoire ou facultatif, on s'aperçut clairement avant qu'on eût été longtemps en session, que l'arbitrage général obligatoire des différends vraiment de nature à produire la guerre ne pouvait être obtenu; qu'en effet aucune des nations représentées à la Conférence ne voulait s'y embarquer en tant qu'il s'agissait de questions plus graves. Même quant aux questions de moindre importance on trouva qu'il était impossible d'obtenir un accord sauf sur une base facultative. Nous-mêmes nous fûmes contraints d'insister sur l'omission de la liste russe des sujets proposés pour l'arbitrage international obligatoire les conventions relativement aux rivières, aux canaux interocéaniques, et aux questions monétaires. Même avec ces modifications le plan ne convint pas à tous. En conséquence, la convention arrêtée par la Conférence ne stipule qu'en faveur de l'arbitrage facultatif. C'est à l'opinion publique de rendre ce system effectif. Lorsqu'il s'élèvera des questions qui présagent le recours aux armes on peut bien espérer que l'opinion chez les nations intéressées, apercevant dans ce grand tribunal international un moyen de se soustraire aux horreurs toujours croissantes de la guerre, insistera de plus en plus à ce que les questions en jeu soient renvoyées devant lui. Avec le temps ce renvoi paraîtra probablement de plus en plus naturel et normal, et nous nous flattons que le recours au tribunal deviendra enfin dans la grande majorité de différends graves entre les nations un moyen régulier d'éviter le recours à la force. Il y aura encore un autre effet digne de considération, à savoir le développement d'un code de droit international dérivé des sentences prononcées par les juges. La procédure du tribunal demande que les considérants de pareilles sentences soient énoncés et ces sentences et considérants ne pourront que former des additions d'une valeur spéciale à la jurisprudence internationale.

Il reste à faire le compte rendu des délibérations de la Conférence, aussi bien que de notre propre action touchant la question de

l'exemption de capture sur mer, en temps de guerre, de la propriété privée non-contrabande. Dès l'ouverture même de nos séances les représentants de presque toutes les grandes Puissances insistèrent à ce que l'action de la Conférence se bornât strictement aux thèmes spécifiés dans la circulaire russe du 30 décembre 1898, et mentionnés dans l'invitation émanée du Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas.

Les motifs d'une pareille limitation étaient nombreux et patents, Les membres de la Conférence furent dès le début inondés d'un flot de livres, de brochures, de circulaires, de journaux, d'affiches, et de lettres personnelles portant sur une multitude de questions brûlantes dans divers endroits du monde. Un nombre considérable d'hommes et de femmes qui s'étaient consacrés à presser ces questions vinrent à La Haye ou annoncèrent leur arrivée prochaine.

On était généralement d'avis à la Conférence que l'admission de n'importe quelle question qui ne rentrait pas strictement dans les limites proposées par les deux circulaires précitées ouvrirait la porte toute grande à toutes les propositions susdites, ce qui pourrait causer une confusion sans fin, des débats par trop échauffés, peut-être même le naufrage de la Conférence, et, par suite, un long ajournement des objets que tant ceux qui l'ont convoquée et ceux qui y sont entrés avaient directement en vue.

Un très grand nombre des membres de la Conférence étaient d'abord d'avis que, si la susdite règle était strictement appliquée, la proposition déposée par la commission américaine ne pouvait être admise. Il a fallu de longs et chaleureux arguments de notre part pour faire changer cette manière de voir, mais à la longue le mémoire de notre commission qui exposait amplement la relation historique et actuelle des Etats-Unis à l'affaire entière, fut admis, renvoyé devant la commission compétente, et finalement rapporté par cette dernière à la Conférence.

Au sein de cette assemblée on l'écouta avec une attention scrupuleuse et le discours du président de la Commission, qui est le distingué président du tribunal d'arbitrage vénézuélien actuellement en séance à Paris, fit l'éloge chaleureux de l'adhésion historique des Etats-Unis au noble principe en question. Il proposa alors que le sujet fût remis à une Conférence prochaine. Cette proposition nous l'avons acceptée et appuyée, saisissant l'occasion pour réitérer la doctrine américaine à ce sujet, avec son appel à toutes les nations représentées à la Conférence.

La commission, comme nous le croyons, fut ainsi fidèle à une des plus anciennes traditions américaines et put au moins y fixer l'attention du monde. Il prépara aussi la voie à un examen soigneux ultérieur du sujet sous toutes ses faces et dans des conditions plus propices.

La conclusion de la Conférence de la Paix à La Haye prit une forme complète et définitive dans l'Acte Final présenté aux délégués le 29 juillet pour leur signature. Cet acte comprenait trois conventions, trois déclarations et sept vœux, comme suit:

1°. Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Elle fut signée par seize délégations, savoir: la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, le Mexique, la France, la Grèce, le Monténégro, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Siam, la Suède et la Norvège, et la Bulgarie. Il fut adjoint aux signatures de la délégation des Etats-Unis un mémorandum de notre déclaration sus-mentionnée, faite au sein de la Conférence le 25 juillet et consignée au procès-verbal de la séance de ce jour.

2°. Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. Celle-ci fut signée par quinze délégations, à savoir: la Belgique, le Danemark, l'Espagne, le Mexique, la France, la Grèce, le Monténégro, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Siam, la Suède et la Norvège, et la Bulgarie.

La délégation des Etats-Unis renvoie l'affaire devant son Gouvernement à Washington, en recommandant sa signature.

3°. Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Conférence de Genève de 1864. Elle fut signée par les quinze délégations que voici: la Belgique, le Danemark, l'Espagne, le Mexique, la France, la Grèce, le Monténégro, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Siam, la Suède et la Norvège, et la Bulgarie.

Les représentants des Etats-Unis s'en réfèrent sans recommandation au Gouvernement de Washington.

Les trois déclarations étaient les suivantes:

I. Déclaration interdisant de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux, cette interdiction devant être en vigueur durant cinq ans. Elle fut signée par dix-sept délégations, comme suit: la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, le Mexique, la France, la Grèce,

le Monténégro, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Siam, la Suède et la Norvège, la Turquie, et la Bulgarie.

II. Déclaration interdisant l'emploi des projectiles qui ont pour but unique la diffusion des gaz asphyxiants et délétères. La délégation américaine n'a pas signée celle-ci pour les raisons données dans les documents ci-joints. Elle fut signée par seize délégations, à savoir: la Belgique, le Danemark, l'Espagne, le Mexique, la France, la Grèce, le Monténégro, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Siam, la Suède et la Norvège, la Turquie, et la Bulgarie.

III. Déclaration interdisant l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, ainsi que cela est démontré par certains détails de construction qui sont indiqués. La délégation américaine n'a pas signée celle-ci, pour des raisons techniques qui sont également exposées avec ampleur. Elle fut signée par quinze délégations, comme suit: la Belgique, le Danemark, l'Espagne, le Mexique, la France, la Grèce, le Monténégro, les Pays-Bas, la Perse, la Roumanie, la Russie, le Siam, la Suède et la Norvège, la Turquie, et la Bulgarie.

Voici les sept vœux:

> I. La Conférence estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité.

Ici s'est terminé le travail de la Conférence relativement aux matières considérées selon leurs mérites. En outre la Conférence émit les vœux suivants, que la délégation des Etats-Unis a tous votés, remettant diverses matières à la considération des Puissances ou à des conférences ultérieures. Sur les cinq derniers vœux quelques Puissances se sont abstenues de voter.

Le deuxième vœu est le suivant:

> La Conférence, prenant en considération les démarches préliminaires faites par le Gouvernement Fédéral Suisse pour la révision de la Convention de Genève, émet le vœu qu'il soit procédé à bref délai à la réunion d'une conférence spéciale ayant pour objet la révision de cette Convention.

Ce vœu a été voté à l'unanimité.

> 3°. La Conférence émet le vœu que la question des droits et des devoirs des neutres soit inscrite au programme d'une prochaine conférence.

4°. La Conférence émet le vœu que les questions relatives aux fusils et aux canons de marine, telles qu'elles ont été examinées par elle, soient mises à l'étude par les Gouvernements, en vue d'arriver à une entente concernant la mise en usage de nouveaux types et calibres.

5°. La Conférence émet le vœu que les Gouvernements, tenant compte des propositions faites dans la Conférence, mettent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets de guerre.

6°. La Conférence émet le vœu que la proposition tendant à déclarer l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre sur mer soit renvoyée à l'examen d'une conférence ultérieure.

7°. La Conférence émet le vœu que la proposition de régler la question du bombardement des ports, villes et villages par une force navale soit renvoyée à l'examen d'une conférence ultérieure.

On observera que les conditions auxquelles les Puissances non représentées à la Conférence peuvent donner leur adhésion à la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux devront " former le projet d'une entente ultérieure entre les Puissances contractantes." Cette disposition reflète le résultat d'un débat de trois jours au sein du comité de rédaction pour savoir si cette convention devrait être absolument ouverte ou ouverte seulement avec le consentement des Puissances contractantes. L'Angleterre et l'Italie ont vigoureusement appuyé la seconde alternative. Il devint bientôt évident que sous le masque de propositions générales, le comité discutait des questions politiques de haute importance au moins à certaines Puissances. Dans ces circonstances les représentants des Etats-Unis ne prirent point part à la discussion, mais appuyèrent de leur suffrage le point de vue que la convention par sa nature entraînait des devoirs réciproques ; et aussi la conclusion que les questions politiques étaient hors de place à la Conférence et devaient être laissées à la décision des autorités compétentes chez les Puissances qui y sont représentées.

Il est à regretter que cette action exclue de l'adhésion immédiate à cette convention nos sœurs les républiques de l'Amérique Centrale et de l'Amérique du Sud, avec lesquelles les Etats-Unis sont déjà en relations analogues par le traité panaméricain. On espère qu'on saura bientôt s'arranger de manière à mettre ces Etats à même, s'ils le désirent, d'entrer dans les mêmes relations que nous-mêmes avec les Puissances représentées à la Conférence.

Ce compte rendu ne devrait pas être terminé sans reconnaitre avec

respect l'insigne et constante courtoisie du Gouvernement néerlandais et de tous ses représentants envers la commission américaine ainsi que tous les membres de la Conférence. De toutes manières ils ont cherché à nous aider dans notre travail et à nous rendre notre séjour agréable. Les commodités dont ils ont pourvu la Conférence ont rehaussé sa dignité et augmenté son efficacité.

Il est bon aussi de prendre acte du fait que de la part de toute la Conférence, sans exception, nous avons invariablement reçu des marques de bienveillance et que, quoiqu'un si grand nombre de nations avec des intérêts si différents y fussent représentées, il n'y a eu à aucune séance, soit de la Conférence soit de ses Commissions ou sous-commissions, que des débats calmes et courtois.

Le texte de l'Acte Final et des différentes conventions et déclarations y mentionnées est annexé à ce rapport.[1]

Respectueusement soumis:

ANDREW D. WHITE, *Président,*
SETH LOW,
STANFORD NEWEL,
A. T. MAHAN,
WILLIAM CROZIER,
FREDERICK W. HOLLS, *Secrétaire.*

RAPPORT DU CAPITAINE D'ARTILLERIE CROZIER À LA DÉLÉGATION AMÉRICAINE À LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE LA HAYE, SUR LES TRAVAUX DE LA PREMIÈRE COMMISSION ET DE SA SOUS-COMMISSION [2]

LA HAYE, *le 31 juillet 1899.*

La Commission des Etats-Unis d'Amérique à la Conférence internationale à La Haye.

MESSIEURS: J'ai l'honneur de soumettre un resumé des travaux de la première Commission de la Conférence et de sa sous-commission, qui était la subdivision militaire, concernant les sujets suivants, qui sont indiqués aux articles 2 et 3 de la circulaire du Comte de Mouravieff du 30 décembre 1898/11 janvier 1899, à savoir: poudres, explosifs, canons, ballons, et fusils; également le sujet des balles qui,

[1] On n'a pas reproduit ces documents dans ce volume. Voir *Conférence internationale de la paix, La Haye 18 mai-29 juillet, 1899*, Ministère des affaires étrangères, nouvelle édition (La Haye, Martinus Nijhoff, 1907), annexes au première partie, pages 1-32.

[2] Holls, *The Peace Conference at The Hague*, p. 506; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*, vol. ii, p. 29.

quoiqu'il ne soit nommé ni dans l'un ni dans l'autre des articles susdits de la circulaire du Comte de Mouravieff, a été considéré par cette commission, quand même il eût semblé plus conforme à la logique d'en faire l'étude sous l'article 7 de la circulaire, relativement à la déclaration concernant les lois et coutumes de la guerre faite par la Conférence de Bruxelles en 1874.

Le représentant russe dans la première Commission était le Colonel Gilinsky, et les propositions mises en déliberation furent pour la plupart présentées par lui au nom du Gouvernement russe, et c'est sur lui généralement que retomba la charge d'expliquer les propositions et de les appuyer en premier ressort.

Poudres

Par ce mot on entend la charge propulsive des projectiles, par opposition à la charge explosive. La proposition présentée était celle comprise dans le deuxième article de la circulaire, à savoir, un accord de ne pas faire usage de poudres plus puissantes que celles qu'on emploie aujourd'hui, soit pour les canons, soit pour les fusils. Cette proposition fut peu débattue ; en effet, les observations du délégué des Etats-Unis sont les seules qui furent faites à ce sujet, et la proposition fut rejetée à l'unanimité.

Explosifs

Par ce terme étaient entendues les charges explosives des projectiles. Deux propositions furent présentées. La première était de ne pas employer des obus brisants ou à fougasses pour l'artillerie de campagne. Après avoir été brièvement discutée la proposition fut rejetée par onze voix contre dix. La deuxième proposition était de ne pas se servir d'explosifs nouveaux, ou des espèces connues sous le nom d'explosifs violents, pour les charges qui font éclater les projectiles. Cette proposition, après avoir été brièvement discutée, fut également rejetée par douze voix contre dix.

Canons

La proposition à ce sujet était que les Puissances s'entendissent à l'effet de n'adopter aucune pièce de campagne d'un modèle supérieur au meilleur matériel actuellement en usage en quelque pays que ce fût, mais que les pays dont le matériel est inférieur au meilleur actuellement en usage eussent le privilège d'adopter ce dernier matériel.

Durant la discussion, qui traîna quelque peu en longueur, la question se divisa en deux parties, et fut mise aux voix à deux reprises: la première fois pour déterminer si, au cas que les perfectionnements apportés à l'artillerie de campagne fussent interdites, l'interdiction devrait néanmoins permettre à n'importe qui d'adopter le matériel le plus parfait actuellement en usage en quelque lieu que ce soit. Le vote sur cette question était accompagné de tant de réserves et d'explications qu'il fut impossible d'en déterminer le résultat—la seule chose en évidence étant que la question n'était pas entièrement comprise par les délégués votants. Par conséquent, la question si les Puissances devraient s'entendre de ne pas se servir pour une période déterminée d'aucune nouvelle invention dans l'artillerie de campagne fut mise aux voix une seconde fois. La question fut décidée négativement à l'unanimité, à l'exception de la Russie et de la Bulgarie qui s'abstinrent de voter. Le délégué russe observa plus tard que son abstention était due au fait que la question avait pris une tournure telle que sa décision à l'affirmative aurait empêché l'adoption des canons à tir rapide, lesquels, vu qu'ils étaient d'un type existant, il désirait retenir pour son Gouvernement le privilège d'adopter.

Ballons

La sous-commission vota d'abord l'interdiction perpétuelle de l'emploi de ballons ou de machines nouvelles analogues pour lancer des projectiles ou des explosifs. Dans la Commission ce thème fut présenté par le délégué des Etats-Unis pour être considéré de nouveau et l'interdiction fut, à l'unanimité des voix, limitée à un terme de cinq ans seulement. La mesure prise était pour des motifs humanitaires seuls, et se fondait sur l'opinion que les ballons, tels qu'ils existent aujourd'hui, constituent un moyen de destruction si incertain qu'ils ne peuvent encore être employés avec justesse; qu'il se peut que les personnes et objets atteints par des explosifs lancés du haut de ballons soient entièrement séparés de tout conflit en cours, et que leur destruction ou le dommage causé ne soient d'aucun avantage pratique à la partie employant les machines. La limitation de l'interdiction à cinq ans réserve la faculté d'agir sous des conditions différentes que le progrès de l'invention pourrait produire.

Fusils

La proposition présentée sous ce chef était qu'aucune Puissance ne changeât le type de mousqueterie existant. On remarquera que cette

proposition diffère de celle qui a trait aux pièces de campagne, et qui permet à toutes les Puissances d'adopter le matériel le plus parfait qui existe aujourd'hui—la cause de la différence étant, comme l'a expliqué le délégué russe, que tandis qu'il y a beaucoup de différence dans l'excellence de l'artillerie de campagne en usage chez les différentes nations, elles ont toutes adopté essentiellement le même fusil, et que se trouvant ainsi sur le même pied, il serait à propos qu'elles cessassent de faire des changements. L'objet de la proposition fut représenté comme étant purement économique. On expliqua que la défense d'employer un nouveau type de fusil n'avait pas pour objet d'empêcher le perfectionnement des types actuels; sur quoi la discussion se porta tout de suite sur la question: qu'est-ce qui constitue un type, et quelles sortes de perfectionnement pourrait-on faire sans tomber sous l'interdiction de la changer? On s'efforça d'effectuer un accord de vues en spécifiant des détails, tels que la vélocité initiale, le poids des projectiles, etc., ainsi que par la proposition de limiter le temps pendant lequel l'interdiction resterait en vigueur, mais on ne put s'entendre. Le délégué des Etats-Unis déclara au début de la discussion au sujet de l'attitude des Etats-Unis envers les questions de ce genre, que notre Gouvernement ne regardait pas les limitations relativement à l'emploi des inventions militaires comme étant utiles à la paix universelle, et que pour cette raison il croyait qu'une pareille limitation ne serait généralement pas appuyée par la commission américaine.

La question de savoir si les Puissances devraient s'entendre de ne pas faire usage de fusils automatiques a fait l'objet d'un vote séparé, et comme elle offre un bon exemple du genre d'améliorations, qui, quoiqu'il soit possible que ces fusils aient atteint un développement tel qu'on peut dire qu'elles sont véritablement existantes, n'ont encore été adoptées par aucune nation, une analyse des suffrages qui lui furent accordés peut intéresser comme démontrant la position des différentes Puissances relativement à de pareilles questions. Les Etats qui ont voté en faveur de l'interdiction sont la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Hollande, la Perse, la Russie, le Siam, la Suisse, et la Bulgarie (9). Ceux qui ont voté dans le sens opposé sont l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne, l'Italie, et la Suède et la Norvège (6), et ceux qui se sont abstenus de voter sont la France, le Japon, le Portugal, la Roumanie, la Serbie, et la Turquie (6). On peut voir par cet exposé qu'aucune des grandes

Puissances du monde, excepté la Russie, n'était disposée à admettre des restrictions à l'égard des perfectionnements militaires lorsqu'elles touchaient à la question d'accroissement d'efficacité et qu'une grande Puissance (la France) s'est abstenue d'émettre une opinion.

Au sein de la Commission, après qu'un autre effort eut été fait pour amener quelque mesure conforme à la proposition, il fut convenu que le sujet serait regardé comme un point à décider ultérieurement par les divers Gouvernements.

Il s'agissait également de savoir s'il fallait s'entendre relativement à l'emploi de nouveaux moyens de destruction qui pourraient avoir une tendance à entrer en vogue, tels que ceux qui dépendent de l'électricité et de la chimie. Après une courte discussion, au cours de laquelle le représentant russe déclara que son Gouvernement était en faveur d'interdire l'emploi de tous les nouveaux engins, parce qu'à son avis les moyens de destruction actuellement en usage suffisent amplement, la question fut également remise à l'examen ultérieur des différentes Puissances.

Le représentant des Etats-Unis ne s'est pas opposé à ce que ces questions soient regardées comme demeurant en suspens pour la raison générale qu'il ne voulait mettre aucune entrave à la liberté de discussion désirée, l'attitude des Etats-Unis à leur égard ayant d'ailleurs été suffisamment indiquée par sa déclaration.

Balles

Ce sujet souleva plus de discussions chaleureuses et causa plus de divergences d'opinion que n'importe quel autre considéré par la sous-commission. Une formule fut adoptée comme suit :

> Les Puissances contractantes s'interdisent l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incisions.

Lorsque ce point se présenta dans la Commission, le représentant britannique, le Général-Major Sir John Ardagh, fit un exposé de l'attitude de son Gouvernement à ce sujet dans lequel il dépeignit leur balle " dum dum " comme ayant un tout petit morceau de l'enveloppe enlevé de manière à laisser à découvert une partie du noyau d'à peu près la grosseur d'une tête d'épingle. Il dit que cette balle ne se

dilatait pas de manière à produire des blessures d'une cruauté exceptionnelle, mais qu'au contraire les blessures causées par elle étaient en général moins sévères que celles produites par le Snider, le Martini-Henry et d'autres fusils de l'époque immédiatement antérieure à celle de l'adoption du petit calibre actuel. Il attribua la mauvaise réputation de la balle dum-dum à quelques expériences faites à Tübingen, en Allemagne, avec une balle dont l'enveloppe avait été enlevée de la partie antérieure sur une longueur excédant un diamètre. Les blessures causées par cette balle étaient d'un caractère affreux, et les balles étant généralement sensées être semblables en construction à la dum-dum avaient probablement donné lieu au préjugé, dénué de fondement, contre ce dernier.

Ici le délégué des Etats-Unis prit part pour la première fois à la discussion, insistant sur l'abandon de l'effort de couvrir le principe de l'interdiction des balles qui produisent des blessures inutilement cruelles par la spécification des détails de construction de la balle, et proposant la formule suivante:

> L'emploi des balles qui infligent des blessures inutilement cruelles, telles que les balles explosibles et en général toute espèce de balles qui dépassent la limite nécessaire pour mettre un homme immédiatement hors de combat, est interdit.

La commission, néanmoins, adhéra à la proposition primitive qu'elle vota sans prendre aucune mesure à l'égard du substitut soumis.

L'action de la Commission ayant ainsi laissé dans un état peu satisfaisant le procès-verbal qui déclarait que les Etats-Unis s'étaient prononcés contre une proposition à but humanitaire, sans indiquer que notre Gouvernement était non seulement prêt à supporter, mais avait même proposé par l'intermédiaire de ses représentants une formule qui nous semblait répondre aux besoins de l'humanité beaucoup mieux que celle que la Commission avait adoptée, le délégué des Etats-Unis, avec l'assentiment et au nom de la Commission, proposa à la Conférence, à sa séance plenière suivante, la formule susdite comme amendement à celle qui avait été soumise à la Conférence par la première Commission. En présentant cet amendement il déclara les objections de la Commission à la proposition être les suivantes: D'abord, qu'elle interdisait l'emploi de balles dilatantes, nonobstant la possibilité qu'on pût les faire dilater d'une manière si regulière qu'elles ne feraient que prendre la forme d'un calibre plus gros, propriété dont on pourrait avoir à se

prévaloir si à l'avenir on trouvait qu'il fût désirable d'adopter un fusil de calibre beaucoup plus petit que n'importe quel calibre actuellement en usage. Ensuite, qu'en interdisant ainsi ce qui pourrait être la méthode la plus humaine d'augmenter le choc des balles et en bornant l'interdiction aux balles qui se dilatent, et s'aplatissent, elle pourrait conduire à l'adoption d'une balle d'un caractère bien plus cruel que celle qui a été prohibée. Enfin, qu'elle a condamné par implication préméditée, sans même produire aucune évidence contraire, l'emploi d'une balle actuellement employée par l'armée d'une nation civilisée.

J'ai eu soin de ne pas défendre cette balle, dont j'ai déclaré n'avoir d'autre connaissance que celle dérivée des représentations du délégué de la Puissance qui l'emploie, et aussi d'expliquer que les Etats-Unis n'entendaient nullement se servir de balles de l'espèce interdite, vu qu'ils étaient entièrement satisfaits de celle qui est actuellement employée, et qui appartient à la même catégorie que celles qui sont en usage commun.

Cependant, la Conférence tint à la proposition originelle—les seules voix négatives étant celles de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. On peut dire qu'en mettant la chose aux voix il fut décidé de voter d'abord sur la proposition telle qu'elle était arrivée de la Commission, au lieu de voter sur l'amendement, malgré l'opposition vigoureuse des Etats-Unis et d'autres Puissances à ce mode de procédure comme étant contraire à l'usage parlementaire ordinaire et empêchant l'émission d'une opinion sur l'amendement soumis au nom de la commission des Etats-Unis.

De ce compte rendu résulte le conseil que des deux déclarations de la Conférence émanées de la première sous-commission de la première Commission, savoir, celle concernant l'emploi de ballons et celle concernant l'emploi de balles qui se dilatent ou s'aplatissent, la première seule soit signée par la commission des Etats-Unis.

Les rapports du Général den Beer Portugael sur le travail de la sous-commission et de M. van Karnebeek sur celui de la première Commission, se trouveront ci-joints, marqués respectivement " A " et " B."[1]

Je suis, messieurs, etc.,

William Crozier,
Capitaine d'Artillerie,
Délégué.

[1] On n'a pas reproduit ces rapports dans ce volume. Voir *Procès-verbaux de la Conférence de 1899,* 2e partie, p. 10, et 1e partie, p. 61.

RAPPORT DU CAPITAINE DE VAISSEAU MAHAN À LA DÉLÉGATION AMÉRICAINE À LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE LA HAYE, SUR LE DÉSARMEMENT, ETC., RELATIVEMENT AUX MARINES [1]

LA HAYE, *le 31 juillet 1899.*

A la Commission des Etats-Unis d'Amérique à la Conférence internationale de La Haye.

MESSIEURS: Je vous demande la permission de faire le compte rendu suivant des déliberations et des conclusions de la Conférence de la Paix au sujet du désarmement et des limites à mettre au développement des armes de guerre, en tant que ça regarde les marines.

Trois questions étaient comprises dans les quatres premiers articles de la lettre russe du 30 décembre 1898. Ces questions furent renvoyées par la Conférence à la première Commission. Cette dernière était divisée en deux sous-commissions qui se sont occupées des articles 2, 3 et 4 selon qu'ils touchaient à des matières navales ou militaires, respectivement. La tendance générale de ces trois articles était de suggérer des restrictions, présentes ou prospectives, au développement du matériel de guerre, soit par un surcroît de force et, par suite, de puissance destructive, dans les armes actuelles, soit par de nouvelles inventions. L'article 1, qui propose de placer des limites à l'augmentation du personnel des forces armées et à l'accroissement des budgets, fut réservé pour la délibération ultérieure de la Commission.

Quant au développement du matériel, dans la direction du pouvoir d'infliger des injures, on consentit d'un commun accord à la proposition que le dommage causé ne devrait pas aller au delà de ce qui est évidemment nécessaire pour produire des résultats décisifs; mais en essayant de spécifier les restrictions en détail, on se heurta à des difficultés insurmontables. Ceci était dû, en partie, à ce qu'on avait apparemment manqué de consacrer tout d'abord au problème soumis "cette étude préalable technique," le vœu en faveur duquel, exprimé par la Conférence aux Gouvernements représentés, a été pour ainsi dire le seul résultat palpable des délibérations.

Trois propositions furent, pourtant, adoptées; une, à l'unanimité, interdisant pour un terme de cinq ans, de lancer des projectiles, ou des explosifs du haut de ballons, ou par d'autres méthodes analogues.

[1] Holls, *The Peace Conference at The Hague,* p. 493; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907,* vol. ii, p. 36.

Des deux autres, celle qui interdisait l'emploi de projectiles dont le seul but est de répandre, en éclatant, des gaz asphyxiants et délétères, fut discutée principalement dans la sous-commission navale. Elle y reçut, ainsi que plus tard dans la Commission, le suffrage négatif du délégué naval des Etats-Unis seul—quoique parmi les voix affirmatives plusieurs fussent données à condition d'une acceptation unanime. Au renvoi final devant la Conférence, en séance plénière, de la question de recommander l'adoption d'une telle interdiction, la délégation de la Grande-Bretagne vota " Non," de même que celle des Etats-Unis.

Puisqu'il s'est manifesté une certaine disposition à jeter l'odieux sur la vue adoptée en cette affaire par cette commission, il semble convenable de déclarer avec ampleur et franchise, pour l'information du Gouvernement, qu'à la première occasion où le sujet fut soulevé dans la sous-commission, et, subséquemment, à plusieurs reprises dans la Commission, et devant la Conférence, le délégué naval des Etats-Unis ne déposa point son vote en silence, mais en exposa les motifs, qui, sur sa demande, furent consignés au procès-verbal de ce jour. Ces motifs étaient en bref : 1°. Qu'aucun obus émettant de pareils gaz n'est en usage pratique, ni n'a été soumis à une épreuve adéquate, par conséquent, voter maintenant serait voter sans connaissance des faits nécessaires pour démontrer si les résultats seraient d'un caractère décisif, ou si une injure en excès du nécessaire pour atteindre le but de la guerre, qui est de mettre l'ennemi immédiatement hors de combat, serait infligée. 2°. Que le reproche de cruauté et de perfidie, fait à ces obus supposés, fut autrefois fait également aux armes à feu et aux torpilles, qui tous deux sont aujourd'hui employés sans scrupule. Qu'avant de connaître les effets de ces obus asphyxiants, on ne pouvait dire s'ils seraient plus ou moins miséricordieux que les projectiles permis maintenant. 3°. Qu'il n'est ni conforme à la logique ni démonstrativement humain de se faire scrupule d'asphyxier des hommes avec du gaz, tandis que tout le monde est prêt à admettre qu'il est permissible de faire sauter un cuirassé au milieu de la nuit, jetant quatre ou cinq cents hommes à la mer pour y être étouffés par l'eau, sans presque l'ombre de chance de se sauver. Ce n'est que si et lorsqu'un obus émettant seuls des gaz asphyxiants aura été produit avec succès, et pas avant, qu'on sera en état de voter d'une manière intelligente sur ce point.

On n'est pas parvenu d'avantage à s'entendre sur la question de limiter les armements et les budgets, soit militaires soit navals, à

cause des considérations vastes et compliquées qu'elle entraîne avec soi. Un vœu général fut émis que ce sujet, sous ses divers aspects, fît à l'avenir l'objet d'une étude approfondie de la part des différents Gouvernements, et l'on y adopta sans divergence d'opinion une proposition faite au premier comité, en séance plénière, par M. Bourgeois, le premier délégué de la France, comme suit :

> La Commission estime que la limitation des charges militaires, qui pèsent actuellement sur le monde, est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité.

Ce sentiment aussi reçut l'approbation de la Conférence.

Les délégués de la commission des Etats-Unis représentant l'armée et la marine ont joué leur rôle dans tous les actes tant au sein de la sous-commission qu'au sein de la Commission, mais, tout en prenant part sans gêne à la discussion des questions touchant le développement du matériel, ils se tinrent sur la réserve en traitant le sujet du désarmement et de la limitation des budgets qui regardait plus spécialement l'Europe seule. Afin d'éviter la possibilité que la position des Etats-Unis à ce sujet ne fût méprise, la déclaration suivante, dressée par la Commission, fut lue à la dernière réunion de la première Commission, le 17 juillet, lorsque le compte rendu à présenter à la Conférence était en discussion :

> La Délégation des Etats-Unis d'Amérique s'est associée aux conclusions présentées à la Conférence par la première Commission relativement au premier point de la circulaire russe du 30 décembre 1898, notamment que les propositions des délégués russes, tendant à fixer le total des effectifs et des budgets militaires et navals, pour une période de cinq, respectivement de trois ans, ne peuvent être acceptées maintenant et qu'une étude plus approfondie, de la part des différents Etats, est désirable. Mais, tout en adhérant à ce qui semblait la seule solution pratique d'une question soumise à la Conférence par la circulaire russe, la Délégation demande qu'il soit pris acte de ce qu'en le faisant, les Etats-Unis n'expriment aucune opinion relativement aux mesures à prendre par les Etats de l'Europe.
>
> Cette déclaration n'est pas faite dans le but d'indiquer l'indifférence à l'égard d'un problème difficile, parce qu'il n'affecte pas directement les Etats-Unis, mais elle exprime la détermination de s'abstenir d'énoncer des opinions sur des sujets qui concernent l'Europe seule et dans lesquelles les Etats-Unis, pour cette raison, n'ont aucune prétention d'entrer.
>
> Le texte, proposé par M. Bourgeois et adopté par la première

Commission, a aussi reçu l'approbation sincère de la Délégation des Etats-Unis parce que par là la Délégation exprime l'intérêt cordial et la sympathie avec lesquels les Etats-Unis, tout en s'abstenant soigneusement de ce qui pourrait ressembler à une intervention, considérent tous les efforts qui semblent tendre au bien-être de l'Europe.

Les armements militaires et maritimes des Etats-Unis sont aujourd'hui si peu considérables, relativement à l'étendue du territoire et au chiffre de la population, et en comparaison des armements des autres nations, que l'importance des armements des Etats-Unis ne peut être la cause d'aucune charge financière supplémentaire pour les autres nations, et qu'elle ne saurait faire le sujet d'une discussion mutuellement profitable.

J'ai l'honneur d'être, etc.,

A. T. Mahan,
Capitaine de vaisseau et Délégué.

RAPPORT DU CAPITAINE DE VAISSEAU MAHAN À LA DÉLÉGATION AMÉRICAINE À LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE LA HAYE SUR LES TRAVAUX DE LA DEUXIÈME COMMISSION DE LA CONFÉRENCE[1]

La Haye, *le 31 juillet 1899.*

A la Commission des Etats-Unis d'Amérique à la Conférence internationale de La Haye.

Messieurs : J'ai l'honneur de soumettre à la commission le compte-rendu suivant, que je considère suffisamment détaillé, de ce qui s'est passé en général, et des décisions prises au sein de la deuxième Commission de la Conférence, par rapport aux articles 5 et 6 de la circulaire russe du 30 décembre 1898.

Dans la distribution originelle du travail de la Conférence, les articles 5, 6 et 7, de la dite circulaire, furent attribués à la deuxième Commission. Celle-ci fut divisée en deux sous-commissions, à l'une desquelles furent assignés les articles 5 et 6, tous deux ayant rapport aux choses maritimes. De cette sous-commission j'étais membre, et c'est à moi surtout, parmi les délégués des Etats-Unis, qu'il incomba de suivre les fortunes des deux articles en question dans leur marche à travers la sous-commission, et à travers la Commission, mais non

[1] Holls, *The Peace Conference at The Hague,* p. 497 ; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907,* vol. ii, p. 39.

pas à travers le comité spécial, le comité de rédaction, que la sous-commission avait chargé de formuler ses avis. De ce comité de rédaction je n'étais pas membre.

Voici les deux articles :

> 5°. Adaptation aux guerres maritimes des stipulations de la Convention de Genève de 1864, sur la base des articles additionnels de 1868.
>
> 6°. Neutralisation, au même titre, des navires ou chaloupes chargés du sauvetage des naufragés pendant ou après les combats maritimes.

L'avantage général de donner aux bâtiments-hôpitaux l'immunité la plus complète que comporte la poursuite vigoureuse de la guerre, fut généralement concédée, en effet, ne rencontra pas d'opposition ; mais dès le début on observa avec justesse qu'il fallait prendre des mesures afin de placer sous le contrôle effectif des belligérants tous bâtiments-hôpitaux équipés par la bienfaisance privée, ou par des neutres, que ce fussent des sociétés ou des individus. Il est évident qu'à moins que ce contrôle ne soit affirmé explicitement, et que les cas divers qui peuvent se présenter, où il pourrait être nécessaire, ne soient, autant que possible, prévus et stipulés, il pourrait arriver des incidents qui feraient inévitablement décrier tout le système de vaisseaux neutres, soit hôpitaux soit autres, consacrés au soulagement bienveillant des victimes de la guerre.

La première idée, mise en avant presque sur-le-champ, fut que la méthode la plus simple d'éviter un tel inconvénient serait que ces vaisseaux neutres, étant engagés dans un service identique avec celui des bâtiments-hôpitaux belligérants auxquels on se proposait d'étendre l'immunité la plus parfaite possible, entrassent franchement au service belligérant en arborant le pavillon du belligérant auquel ils auraient offert leurs services. Ceci étant permis d'un consentement général, et pour des motifs purement humanitaires, ne constituerait aucune infraction à la neutralité, tandis que leur contrôle par l'un ou l'autre belligérant pourrait s'exercer sans soulever ces questions vexatoires des droits neutres que l'expérience de la guerre maritime a trouvées parmi les problèmes les plus délicats que les belligérants aient à résoudre.

Cette proposition fut appuyée par moi, comme étant le mode le plus sûr d'éviter des difficultés faciles à prévoir, et qu' à mon avis, on n'a pas prévues du tout dans les articles adoptés par la Conférence. Il

est permis, d'un commun accord, au bateau neutre de s'identifier avec le belligérant et ses opérations dans certains buts louables : pourquoi ne pas hisser provisoirement le pavillon de ce belligérant? L'argument de l'opposition était que ces bâtiments devraient être envisagés au même point de vue que les navires nationaux et que d'exiger qu'ils montent un pavillon étranger porterait atteinte à la souveraineté de l'Etat dont ils relèvent. Ce point de vue a prévalu.

Les trois premières séances de la sous-commission, les 25 et 30 mai, et le 1 juin, furent employés à la discussion générale des articles additionnels de 1868, suggérés par la lettre russe du 30 décembre 1898, comme base de l'adaptation aux guerres maritimes de la Convention de Genève de 1864. Dans cette discussion rentra également l'article 6 de la lettre russe, touchant la neutralisation des navires engagés à sauver les naufragés, c'est-à-dire, des gens à la mer, quelle qu'en fût la cause, durant, ou après, les batailles navales.

A la clôture de la deuxième séance il fut arrêté que le président de la sous-commission nommerait le comité de rédaction susmentionné. Dans sa forme finale ce comité de rédaction comprit un représentant de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, de la Russie, et de la France. A la fin de la troisième séance la sous-commission s'est ajournée pour attendre le rapport du comité de rédaction. Elle se réunit de nouveau et reçut le rapport du 13 juin; c'était donc la quatrième séance de la sous-commission.

Le comité de rédaction incorpora en dix articles les conclusions de la sous-commission. Ces articles étaient précédés d'un exposé lumineux et étendu, l'œuvre, principalement, de M. Renault, le membre français du comité de rédaction. Cet exposé renferme le raisonnement sur lequel se base l'adoption des articles. Copie de l'exposé et des articles (marquée A) accompagne cette lettre.[1]

En recevant l'exposé et les articles, j'indiquai à l'un des membres du comité de rédaction qu'on n'y avait pas suffisamment prévu le cas des gens qui impliqués, par accident, dans une bataille navale, comme, par exemple, si leur bâtiment a été coulé, sont ramassés par un vaisseau neutre. La lacune était de nature à se présenter à l'esprit d'un Américain assez vieux pour pouvoir se rappeler le cas très concret et très à propos du yacht britannique *Deerhound* sauvant les hommes de l'*Alabama,* y compris le capitaine, qui furent alors considérés sous la protection d'un pavillon neutre. Il ne faut pas de grands écarts

[1] Pas imprimée.

d'imagination pour réaliser qu'un commandant-en-chef ennemi, qu'il a toujours été un des principaux objets de la guerre maritime de capturer, aussi bien que d'autres officiers de valeur, pourrait ainsi s'échaper des mains du vainqueur.

Dans la réunion de la sous-commission le 13 juin, j'ai attiré l'attention sur cette lacune quand l'article 6 fut mis aux voix, qui stipulait que les vaisseaux neutres de diverses catégories, portant des belligérants malades, blessés ou naufragés, ne pourront être capturés en raison du seul fait de ce transport ; mais qu'ils resteront exposés à la capture par suite de quelque infraction à la neutralité qu'ils pourraient avoir commise. J'avais alors—d'une façon qui m'est maintenant inexplicable—négligé de remarquer le fait de l'absence d'aucune disposition adéquate pour le cas des bâtiments-hôpitaux sous pavillons neutres dont la présence sur le théâtre de la guerre est visée et autorisée par l'article 3. Il fut convenu que je comparaîtrais devant le comité de rédaction avant la révision définitive de l'exposé et des articles. C'est ce que j'ai fait ; mais après deux heures, plus ou moins, de discussion, je n'ai réussi à obtenir aucune modification ni du rapport ni des articles. Par conséquent, lorsque, le 15 juin, l'affaire fut soumise à la première sous-commission, je me suis contenté—puisque les articles étaient seulement votés *ad referendum*—sous réserve de l'approbation des Gouvernements—d'enregistrer notre regret de ce qu'aucune disposition convenable telle qu'on en avait proposée n'avait été faite.

La question devait encore être soumise à la Commission. Avant que cela se fît, j'avais reconnu que la difficulté que j'avais remarquée concernant les navires neutres, autres que les bâtiments-hôpitaux, pourrait se présenter également à l'égard de ces derniers, dont la présence était prévue et autorisée, tandis que celle des autres bâtiments neutres pourraient bien être purement accidentelle. J'ai donc formulé et soumis à la commission des Etats-Unis trois articles additionnels, les faisant precéder d'un court résumé des conditions qui pourraient facilement occasionner l'éventualité contre laquelle je cherchais à faire adopter des mesures. Cette pièce (ci-jointe et marquée B [1]) ayant reçu l'approbation de la délégation, on en donna lecture, et les articles furent soumis à la deuxième Commission à la séance, qui eut lieu le 20 juin, immédiatement avant la séance de la Conférence, à 4 heures de l'après-midi du même jour, pour ratifier l'œuvre de la Commission. Les trois articles additionnels furent renvoyés au comité

[1] V. p. 44.

de rédaction, qui fut chargé en même temps de les rapporter à la Commission. Les dix articles furent alors présentés à la Conférence et adoptés sans opposition, sauf à examiner encore les articles soumis par la délégation des Etats-Unis.

Ici les choses demeurèrent quelque temps, à cause, comme je l'entends, de certains doutes soulevés au sujet des trois articles proposés, qui nécessitèrent leur renvoi devant les Gouvernements respectifs par une ou plusieurs délégations. Enfin, on m'informa que non seulement il n'y avait aucune possibilité d'un rapport favorable, ni, par conséquent, de l'adoption des trois articles, mais encore que, si l'on insistait sur leur discussion complète, il ne manquerait guère de s'y développer une telle divergence d'opinion sur l'interprétation des dix articles déjà adoptés que de mettre en péril l'unanimité avec laquelle ils avaient été reçus auparavant. Je transmis cette intelligence à la commission des Etats-Unis, qui, après l'avoir mûrement considérée, m'ordonna de retirer les articles; ce que, par conséquent, je fis immédiatement par ma lettre du 18 juillet, adressée au Vice-Admiral Sir John Fisher, président du comité de rédaction, et par son entremise au président de la deuxième Commission.

A la séance plénière suivante de la Conférence, le 21 juillet, le retrait ayant été communiqué par le président de la deuxième Commission, il fut expliqué que notre Commission, tout en acceptant les dix articles, et en retirant les additions suggérées par elle-même, devait être considérée comme agissant de la sorte, non pas à cause d'un changement d'opinion quant à la nécessité de ces dernières, mais afin de rendre plus facile la conclusion des travaux de la Conférence, que la commission était si profondément pénétrée des défauts des dix articles, sous les rapports indiqués, qu'elle ne pouvait les signer qu'à la condition expresse que les doutes exprimés devant la deuxième Commission seraient communiqués en entier au Gouvernement des Etats-Unis, et la liberté d'action de ce dernier amplement sauvegardée, pour ce qui est d'accepter les dix articles.

Par ce procédé les dix articles, auxquels l'adoption unanime aurait pu faire défaut finalement, ont été conservés intacts, avec plusieurs stipulations importantes y incorporées. Mais quoiqu'il y ait beaucoup de bon, il semble nécessaire d'indiquer à la commission qu'aux bâtiments-hôpitaux sous pavillon neutre, dont fait mention l'article 3, et aux navires neutres engagés dans certains services, à l'article 6, sont accordées une position et des immunités inconnues jusqu'ici.

Quoiqu'il en soit ainsi, il n'y a, à mon avis, dans les articles, aucune disposition claire et adéquate pour faire face aux cas auquels on a eu l'intention de subvenir au moyen des trois articles proposés par la commission, et qui sont parfaitement concevables et possibles. En y réfléchissant, je demeure convaincu que nulle nécessité n'existe pour autoriser la présence de bâtiments-hôpitaux sous pavillon neutre sur le théâtre de la guerre maritime, et que l'adhésion de notre Gouvernement à un pareil projet peut être refusée sans faire tort à qui que ce soit. Quant à l'article 6, qui accorde des immunités qui jusqu'ici n'ont jamais été reconnues à des vaisseaux neutres—car le transport de belligérants a, jusqu'ici, été une infraction à la neutralité, sans réserve en faveur des malades et des blessés—il me paraît prématuré et inadmissible, à moins qu'il ne soit accompagné de réserves en faveur des droits belligérants de prise et de reprise. Pour ces raisons c'est mon opinion personnelle que les articles 3 et 6 ne devraient pas être acceptés par le Gouvernement des Etats-Unis. Si la délégation partage cette opinion, je recommande que cette opinion soit exprimée dans le rapport général.

J'ai l'honneur d'être

Votre très obéissant serviteur,

A. T. MAHAN,

Capitaine de vaisseau et Délégué.

MÉMOIRE LU PAR LE CAPITAINE DE VAISSEAU MAHAN DEVANT LA DEUXIÈME COMMISSION DE LA CONFÉRENCE DE LA PAIX, LE 20 JUIN 1899[1]

Les membres de la première sous-commission qui ont accepté le texte des articles soumis à la Conférence se rappelleront que j'ai signalé une importante lacune, que je désirais combler par un ou plusieurs articles additionnels. On avait omis de prévoir les cas où un navire neutre, de la nature de ceux visés par l'article 6, recueillerait à son bord, soit accidentellement, soit intentionnellement, des naufragés qui se trouveraient sur le théâtre d'un combat naval. Comment, ai-je demandé, sera réglé le sort de ces combattants naufragés?

Je n'avais porté mon attention que sur le cas des navires visés par

[1] Holls, *The Peace Conference at The Hague,* p. 504; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907,* vol. ii, p. 44.

l'article 6. J'ai remarqué depuis que la même lacune existait relativement au sort des combattants naufragés recueillis par un bâtiment-hôpital. Je me permets de développer ce point afin de le faire bien comprendre par ceux des membres de la Conférence qui ne sont pas officiers de marine.

Sur le théâtre d'un combat naval les navires sont constamment en mouvement, non pas comme dans une bataille terrestre, mais d'une façon progressive et en se transportant plus ou moins rapidement d'un lieu dans un autre.

Le combat qui s'est engagé sur un point peut se trouver, une demi-heure après, transporté sur un autre point, à cinq milles de distance.

Dans un combat de ce genre il arrive qu'un vaisseau coule ; son équipage est naufragé ; le lieu de l'action change et se transporte loin de l'endroit où ces hommes luttent pour la vie ; les croiseurs légers de leur pays viennent à leur secours mais ils ne sont pas assez nombreux ; les navires-hôpitaux sous pavillon neutre et des navires neutres autres que les bâtiments-hôpitaux viennent également pour les secourir et ils recueillent à leur bord un certain nombre de combattants naufragés. A quel belligérant appartiendront ces hommes ?

Il peut arriver que le navire neutre, hôpital ou autre, s'est trouvé avec la flotte adversaire du bâtiment naufragé.

Après avoir rempli son œuvre de charité, il rejoint tout naturellement cette flotte.

Les combattants naufragés tombent au pouvoir de l'ennemi, bien que peut-être la flotte à laquelle ils appartiennent soit victorieuse.

Je soutiens que si des dispositions ne sont pas prises pour résoudre cette difficulté, de nombreuses réclamations se produiront.

Quelques simples matelots, quelques sous-officiers, cela importe peu ; mais il peut se faire qu'un officier général distingué, que des officiers de valeur d'un grade inférieur soient atteints.

Une pareille éventualité suffirait à discréditer tout le système proposé. En outre, on peut croire que les bâtiments-hôpitaux régulièrement commissionnés par leur Gouvernement agiront avec une parfaite impartialité ; mais une pareille supposition n'est pas admissible dans le cas des navires mentionnés à l'article 6.

Si l'on ne détermine pas exactement la condition de ces combattants naufragés, on doit s'attendre aux plus grandes irrégularités dont la publicité récompensera pleinement la catégorie d'hommes qui les commettront.

Comme il peut surgir de nombreux cas qu'il est impossible de mentionner en détail, je propose d'adopter les articles additionnels suivants, qui sont basés sur un principe général, à savoir : que les combattants naufragés recueillis dans les conditions sus-indiquées devenant *ipso facto* des combattants hors de combat, sont incapables de servir pendant la durée de la guerre, sauf s'ils sont recapturés ou dûment échangés.

Ces articles additionnels pourraient avoir la teneur suivante :

I. Les navires neutres, hospitaliers ou autres, se trouvant sur le théâtre d'un engagement naval et qui, par humanité, recueillent des hommes en danger de se noyer à la suite du combat, ne seront pas considérés comme ayant, par ce seul fait, violé leur neutralité.

Ils agiront dans cette circonstance à leurs risques et périls.

II. Dans le cas où un bâtiment de guerre demanderait la reddition des hommes ainsi recueillis, ces derniers ne seront pas considérés comme couverts par le pavillon neutre, mais ils seront susceptibles d'être capturés ou recapturés.

Si cette demande se produit, les hommes dont il s'agit pourront être livrés et ils se trouveront dans les mêmes conditions que s'ils n'avaient pas été sous pavillon neutre.

III. Dans le cas où ces hommes, ayant ainsi échappé aux conséquences du combat par l'intervention d'un neutre ne seraient pas réclamés par un navire belligérant, ils seront considérés comme étant hors de combat, et ne pourront servir pendant le reste de la guerre, sauf s'ils ont été dûment échangés. Les Gouvernements contractants qui auront la qualité de belligérants s'engagent à interdire à ces hommes de servir pendant la durée de la guerre, sauf le cas d'échange.

RAPPORT DU CAPITAINE D'ARTILLERIE CROZIER À LA DÉLÉGATION AMÉRICAINE À LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE LA HAYE, SUR LES TRAVAUX DE LA DEUXIÈME SOUS-COMMISSION DE LA DEUXIÈME COMMISSION DE LA CONFÉRENCE [1]

La Haye, *le 31 juillet 1899.*

La Commission des Etats-Unis d'Amérique à la Conférence internationale à La Haye.

Messieurs : J'ai l'honneur de soumettre un résumé du travail appartenant en premier lieu à la deuxième sous-commission de la deuxième Commission de la Conférence. Cette sous-commission était chargée de la révision de la déclaration concernant les lois et coutumes de la guerre, arrêtée en 1874 par la Conférence de Bruxelles, mais

[1] Holls, *The Peace Conference at The Hague*, p. 515 ; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*, vol. ii, p. 46.

jamais ratifiée. Elle forme le sujet indiqué par l'article numéro sept de la circulaire du comte de Mouravieff du 30 décembre 1898. Quoique l'œuvre de cette Conférence soit mentionnée dans cette circulaire, un code de ce qu'on pourrait appeler les lois et coutumes de la guerre avait été publié antérieurement dans l'Ordre général n°. 100, émané du Bureau de l'Adjudant Général de l'Armée des Etats-Unis, en 1863, ledit ordre ayant été élaboré par le docteur Francis Lieber de l'Université de Columbia. Le président de la sous-commission, M. de Martens de Russie, dans une de ses séances fit une allusion gracieuse à cette publication, en même temps qu'il en reconnut la valeur.

Un code de " lois et coutumes de la guerre sur terre," comprenant soixante articles, fut élaboré par la sous-commission et par la Conférence. Ce code, s'il était accepté par les Etats-Unis, prendrait la place de ces portions des instructions actuelles destinées à régir leurs armées en campagne qui sont couvertes par ses soixante articles. Il ne remplacerait pas entièrement ces instructions parce que certains sujets ayant trait aux hostilités y ont été omis, les uns, comme le talion, les représailles, etc., à cause de leur délicatesse, les autres parce qu'ils ont rapport à l'administration intérieure de l'armée et aux méthodes à employer pour faire observer le code, telles que les peines à infliger pour des infractions. Un exemple important de cette catégorie de lacunes se trouve à l'article 46 des instructions des Etats-Unis (Ordre général n°. 100) qui défend aux officiers et aux soldats sous peine de punitions sévères d'user de leur position ou pouvoir en pays ennemi pour des transactions commerciales privées, même de celles qui autrement seraient légitimes. Quant aux sujets omis—on déclare qu'en attendant l'établissement d'un code plus complet des lois de la guerre, les peuples et les combattants demeurent sous la protection et restent assujettis aux exactions des principes du droit des gens tel qu'il résulte de l'usage établi, des règles d'humanité, et des exigences de la conscience publique.

Le code en général présente cette avance sur le régime de l'Ordre général n°. 100, dans la direction d'un effort pour épargner des souffrances aux peuples des pays envahis et occupés, limiter les actions des envahisseurs à ce que les besoins militaires exigent et diminuer ce qui est communément connu sous le nom de maux de la guerre, à laquelle on aurait pu s'attendre du progrès de presque quarante années d'étude consacrée à ce sujet. Il se divise en quatre sections et chacune d'elles en plusieurs chapitres.

La section I, de trois chapitres, traite du personnel des belligérants.

Le chapitre I, articles 1 à 30, prescrit quelles personnes sont des combattants légitimes et se rapporte particulièrement à la levée en masse.

L'article 2 représente la dernière concession à la resistance non organisée. Il prescrit comme condition unique à laquelle seront traitées en combattants légitimes les populations d'un pays inoccupé soudainement envahi, qui sans avoir le temps de s'organiser, prendraient les armes pour sa defense, qu'elles observent les lois et coutumes de la guerre. Pendant la discussion de ce chapitre, le représentant de la Grande-Bretagne proposa un article additionnel à l'effet que rien n'y serait entendu comme tendant à diminuer ou à supprimer le droit des populations d'un pays envahi de remplir leur devoir patriotique qui consiste à offrir aux envahisseurs par tous les moyens légitimes la résistance la plus intrépide. L'article fut chaleureusement appuyé par le représentant de la Suisse, mais il fut non moins décidément combattu par le représentant de l'Allemagne. L'article proposé fut retiré par son auteur en réponse aux instances de quelques délégués qui, tout en favorisant l'intention, le regardaient comme superflu et destiné à compromettre l'adoption de la partie du code en délibération. Le représentant des Etats-Unis est d'avis qu'on a bien fait de retirer l'article additionnel, vu que l'article 2 concède déjà tout ce que renferme celui qui fut proposé.

Le chapitre II, articles 4 à 20, traite des prisonniers de guerre.

L'article 4 arrête que leurs effets personnels, à l'exception des armes, chevaux et papiers militaires, demeureront en leur possession. Il ne prévoit pas en particulier les cas de fortes sommes d'argent trouvées sur les personnes des prisonniers, ou parmi leurs effets privés, auxquels fait allusion l'article 72 de l'Ordre général n°. 100, de manière à mettre en doute le caractère strictement privé de ces fonds.

L'article 6 stipule, comme le fait l'article 76 de l'Ordre général n°. 100, qu'on pourra faire travailler les prisonniers de guerre, mais il va plus loin en tant qu'il s'étend au fait et à la fixation du tarif d'après lequel ce genre de travail sera payé, ainsi qu'à la disposition à prendre à l'égard de cette solde.

L'article 77 de l'Ordre général n°. 100 qui prescrit des peines sévères, voire la mort, pour les complots parmi les prisonniers de guerre tramés à dessein d'effectuer une evasion simultanée et générale, ou la révolte contre l'autorité des capteurs, n'a pas de partie cor-

respondante dans le nouveau code. L'article 12 du nouveau code prescrit que dans le cas d'un manque de parole le coupable sera traduit en justice, mais il ne prescrit pas la peine de mort comme le fait l'article 124 de l'Ordre général n°. 100.

Les articles 14, 15, 16 et 17 sont tout à fait nouveaux quant à leur portée. Ils prévoient l'établissement d'un bureau de renseignements relativement aux prisonniers de guerre et prescrivent ses fonctions; de même, l'extension, sous des garanties nécessaires, de toutes les facilités convenables aux membres de sociétés dûment organisées pour aider les prisonniers; l'extension des privilèges de la franchise postale à ce bureau de renseignements; l'exemption des droits de poste et de douane des lettres, ordres, monnaies et paquets provenant des, ou destinés aux prisonniers de guerre ainsi que de l'avance qu'on pourrait faire aux officiers de la solde allouée par leur Gouvernement dans une pareille situation, sauf à être remboursée plus tard par ce dernier. On observa que dans le cas où le code serait adopté par les Etats-Unis il faudrait que le Congrès rendît une loi décrétant la mise en vigueur de ces quatre articles.

Le chapitre III, à l'article 21, traite des malades et des blessés et ne contient qu'une allusion à la Convention de Genève.

La section II, en cinq chapitres, traite des actes de guerre. Le chapitre I, aux articles 22 et 23, a rapport aux moyens légitimes de nuire à l'ennemi, aux sièges et aux bombardements.

L'article 23 interdit de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier; il ne tient compte ni du cas spécial, visé par l'article 60 de l'Ordre général n°. 100, d'un commandant entouré de difficultés telles que son propre salut ne lui permet pas de se charger de prisonniers, ni des mesures de représailles envisagées par les articles 61, 62, 63 et 66 de l'Ordre général n°. 100. La peine de mort prescrite par l'article 71 de l'Ordre, pour quiconque tuerait ou blesserait un ennemi mis hors de combat ne se trouve pas parmi les dispositions de ce code.

L'article 23 interdit aussi la destruction ou la saisie de la propriété privée sauf les cas où les nécessités de la guerre l'exigent. Durant la discussion de cette interdiction le représentant des Etats-Unis signala le désir de son Gouvernement qu'elle s'étendît à la propriété privée tant sur mer que sur terre, observant que la révision de la déclaration de la Conférence de Bruxelles, que les Puissances avaient été invitées à faire, avait été interprétée comme renfermant proprement cette extension et qu'il ne saurait admettre la décision du

président d'après laquelle la sous-commission ne serait pas compétente de délibérer là-dessus, attendu que la révision était strictement limitée à la question de la guerre sur terre, quoiqu'il n'insistât pas sur une décision immédiate relativement à cette compétence, mais demandait simplement que la question fût laissée en suspens pour être discutée ultérieurement dans la Commission et au sein de la Conférence. La manière dont la chose fut subséquemment renvoyée à l'examen d'une Conférence ultérieure est bien connue à la commission.

L'article 25 interdit le bombardement des villes non-défendues. Le représentant italien proposa que l'interdiction s'étendît au bombardement tant du côté de la mer que du côté de la terre, mais quelque opposition s'étant manifestée à cette extension, on se borna à exprimer le vœu que le sujet fût considéré par une Conférence future; le représentant de la Grande-Bretagne s'abstint à cause de l'absence d'instruction à cet effet.

Le chapitre II, aux articles 29 à 31, traite des espions. Il ne prescrit pas la peine à infliger en cas de capture.

Le chapitre III, aux articles 32 à 34, se rapporte aux pavillons parlementaires.

Le chapitre IV, article 35, aux capitulations.

Le chapitre V, articles 36 à 41, aux armistices.

La section III, en un seul chapitre, traite, aux articles 43 à 46, du sujet délicat de l'autorité militaire en pays ennemi. Les représentants de la Belgique, insistèrent sur l'omission de quelques-unes de ses dispositions, alléguant qu'elles avaient l'air de sanctionner d'avance des droits d'un envahisseur sur le terrain et d'organiser ainsi le régime de la défaite; qu'au lieu de faire ça il vaudrait mieux que la population d'un tel territoire demeurât à l'abri du principe général du droit des gens. Les clauses furent retenues sous prétexte que tout en ne reconnaissant pas le droit, il fallait pourtant admettre la possibilité du fait et qu'une sage prévision demandait qu'on prît d'avance des mesures propres à protéger les populations et restreindre les forces d'occupation.

L'article 43 s'exprime plus vigoureusement que l'article 3 de l'Ordre général n°. 100 en exigeant de la part du pouvoir occupant, à moins d'empêchement absolu, qu'il respecte les lois en vigueur dans le territoire occupé.

L'article 26 de l'Ordre général n°. 100, à l'égard du serment d'allégeance et de fidélité de la part des magistrats et d'autres fonctionnaires

civils, a, peut-être, besoin d'être modifié en vue de l'article 45 du nouveau code, quoique cela puisse ne pas être nécessaire, vu que ce dernier article ne mentionne que les populations.

Les articles 48 à 54 ont rapport aux contributions et réquisitions en argent et en nature; ils sont plus détaillés dans leurs dispositions que ne le sont les articles de l'Ordre général n°. 100 touchant le même sujet, mais ils n'en diffèrent ni en principe ni quant à leur portée générale. Ils expriment l'idée que ces contributions ne sont pas faites dans le but d'accoître les richesses de l'envahisseur. La stipulation que les câbles d'atterrissage soient traités selon les besoins de la force occupante et que restitution en soit faite et les dommages-intérêts réglés à la conclusion de la paix, après avoir été consignée au code, en fut ensuite rayée sur l'instance du représentant britannique.

L'article 46 interdit la saisie ou la destruction des œuvres artistiques ou d'objets analogues. Il est plus restrictif sous ce rapport que l'article 36 de l'Ordre général n°. 100, qui permet l'enlèvement de pareils objets au profit du Gouvernement de l'armée d'occupation et remet la décision définitive de leur propriété au traité de paix.

La section IV en un seul chapitre, aux articles 57 à 60, traite des belligérants internés et des malades et blessés soignés en pays neutre, sujet auquel l'Ordre général n°. 100 ne touche pas. Elle stipule d'une façon générale qu'il incombe au neutre de veiller à ce que ces personnes ne participent plus à la guerre, mais on fit observer au représentant des Etats-Unis que pour les malades et les blessés retournant chez eux, et de simple passage à travers un pays neutre, il n'y a pas de disposition analogue. Comme, sans parler d'autres raisons, on anticipait quelque difficulté à obtenir un accord, le comité n'a pas décidé la question, et le représentant des Etats-Unis, qui n'y percevait aucun intérêt direct des Etats-Unis et ne l'avait soulevée que dans un but humanitaire, n'en exigea pas la solution. Au cours des travaux de la sous-commission, on exprima le vœu, sur l'initiative du représentant du Luxembourg, pour que la question du règlement des droits et devoirs des neutres fît partie du programme d'une prochaine Conférence.

Les ambassadeurs, ministres, et autres agents diplomatiques ainsi que les consuls. des pays étrangers, dont le traitement est réglé par les articles 8, 9 et 87 de l'Ordre général n°. 100, ne sont pas mentionnés dans le nouveau code. Il se tait de même au sujet des partisans, des

rôdeurs armés, des rebelles, de la perfidie, des traîtres et guides de guerre, dont il est question aux sections 4 et 5 de l'Ordre général n°. 100.

On n'a pas essayé de faire de ce compte rendu un digeste achevé du code proposé, ni un exposé complet des ses rapports avec les instructions déjà existantes pour les armées en campagne des Etats-Unis; on s'y est proposé de présenter un résumé général afin de démontrer que la convention renfermant le code en est une dont la commission peut franchement recommander l'acceptation par le Gouvernement des Etats-Unis, et que, vu l'étendue et l'importance du sujet, cette acceptation devrait être précédée d'un examen approfondi du code par le département du droit militaire. L'accord, dans la convention, d'expédier aux armées des Puissances signataires des instructions conformes à ce code ne doit pas s'entendre dans le sens que ces instructions ne devront comprendre rien au delà de ce qui se trouve dans le code lui-même; mais que ces instructions devront observer toutes les dispositions du code et n'en violer aucune. Une discussion très complète des articles se trouve dans le rapport de M. Rolin, le rapporteur officiel de la sous-commission, qui est ci-joint et marqué C.[1]

WILLIAM CROZIER,
Capitaine d'Artillerie,
Délégué.

RAPPORT DE MM. WHITE, LOW ET HOLLS À LA DÉLÉGATION AMÉRICAINE À LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE LA HAYE, RELATIVEMENT AUX TRAVAUX DE LA TROISIÈME COMMISSION DE LA CONFÉRENCE[2]

LA HAYE, *le 31 juillet 1899.*

La Commission des Etats-Unis d'Amérique à la Conférence Internationale de La Haye.

MESSIEURS: Les soussignés membres de la troisième commission de la Conférence, à laquelle fut soumise la question d'arbitrage et de médiation, ont l'honneur de présenter le rapport suivant relatif aux travaux de la Commission:

[1] On n'a pas reproduit le rapport de M. Rolin dans ce volume. Voir *Procès-verbaux de la Conférence de 1899*, 3e partie, pp. 24 et s.

[2] Holls, *The Peace Conference at The Hague*, p. 523; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*, vol. ii, p. 52.

La Commission d'arbitrage fut nommé à la deuxième réunion de la Conférence, qui eut lieu le 20 mai 1899; et mardi le 23 mai la Commission s'assembla pour la première fois sous la présidence de M. Léon Bourgeois de France. Elle ne discuta alors que des affaires de routine et s'ajourna jusqu'à vendredi le 25[26] mai. A cette séance il fut décidé de nommer un comité d'examen, qui devait se composer de huit membres, pour rédiger un projet d'arbitrage et de médiation internationaux. Les membres du comité d'examen furent proposés par le soi-disant bureau de la Commission, composé du président, des présidents honoraires, et du vice-président comme suit: M. le Chevalier Descamps de Belgique, M. Asser des Pays-Bas, M. de Martens de Russie, M. le Professeur Zorn d'Allemagne, M. le Professeur Lammasch d'Autriche, M. Odier de Suisse, M. le Baron d'Estournelles de Constant de France, et M. Holls des Etats-Unis d'Amérique. Les Présidents honoraires de la Commission, Sir Julian Pauncefote d'Angleterre, M. le comte de Nigra d'Italie, prirent également part aux travaux du comité d'examen, aussi bien que le président de la Conférence, le Baron de Staal de Russie. Le comité d'examen tint dix-huit séances effectives, tous ses membres étant présents à chaque séance, à deux exceptions près occasionnées par l'absence de M. de Martens à l'arbitrage vénézuélien à Paris.

Le 7 juillet 1899 le comité d'examen présenta à la Commission le projet de règlement pacifique des conflits internationaux, lequel, après avoir été discuté au sein de la Commission et de la Conférence, fut adopté à l'unanimité le 25 juillet. Copie de cette convention se trouve annexée à ce rapport.[1] Elle consiste en soixante-et-un articles, dont le premier contient une déclaration générale concernant le maintien de la paix. Les articles 2 à 8 inclusivement ont rapport aux bons offices et à la médiation; les articles 9 à 14, aux commissions internationales d'enquête; les articles 15 à 19, à la justice arbitrale en générale; les articles 20 à 29, à la Cour permanente d'Arbitrage; les articles 30 à 57, à la procédure devant ladite cour, et les articles 58 à 61 à la ratification de la convention et à d'autres choses semblables. Tous ces articles, ainsi que les considérations qui ont conduit à leur adoption, ont été discutés à fond, au nom du comité, par son rapporteur, M. Descamps, dont le rapport est ci-joint.[1]

A l'ouverture de la deuxième séance de la troisième Commission de la Conférence les Russes proposèrent un projet préparé avec soin:

[1] On n'a pas reproduit ce document dans ce volume. Voir *Procès-verbaux de la Conférence de 1899, 1e partie,* pp. 75 et s.

1. Pour les bons offices et la médiation.

2. Pour les arbitrages *ad hoc*, auquel était joint un code de procédure arbitrale.

3. Pour les enquêtes internationales.

Sir Julian Pauncefote ayant été accordé la parole en sa qualité de vice-président de la Conférence, suggéra immédiatement que le principe d'un tribunal permanent pour les arbitrages internationaux fût mis aux voix.

Les Russes là-dessus annoncèrent tout de suite qu'eux aussi avaient un projet de cour permanente qui serait soumis en temps opportun. On trouva bon de ne discuter les principes d'une cour permanente qu'en rapport avec une discussion circonspecte de projets définitifs et, en conséquence, il fut décidé de remettre tous les projets portant sur ce sujet au comité d'examen, avec les propositions russes concernant les bons offices et la médiation.

A la séance de la Commission, tenue mercredi le 31 mai, le projet américain d'un tribunal international d'arbitrage fut présenté, par l'intermédiaire du président de la Conférence, M. de Staal. A la même heure, à peu près, ou immédiatement avant, les projets de tribunal permanent anglais et russe furent aussi soumis. Au sein du comité d'examen le plan proposé par Sir Julian Pauncefote fut pris, avec le consentement des Russes et des Américains, comme base du travail du comité. Ce plan, cependant, a été beaucoup modifié et augmenté d'idées puisées tant dans le projet américain que dans le projet russe, aussi bien que dans les suggestions faites dans le comité. Le plan adopté par la Conférence, tout en étant fondé, quant à la forme de la Cour permanente, sur les propositions britanniques, est en réalité l'œuvre du comité d'examen.

Comparé avec le projet américain primitif, il diffère essentiellement dans les détails suivants: l'idée fondamentale du plan américain était une cour qui serait non seulement permanente mais continue dans ses fonctions, se composant de pas moins de neuf juges, parmi lesquels les litigants pourraient choisir des bancs spéciaux; on y avait aussi expressément prévu la possibilité d'une séance du tribunal entier à la fois. Cette dernière idée fut absolument inacceptable à la plupart des Etats continentaux. Une des objections qu'on lui fit était que le peu d'expérience acquise en arbitrage ne justifiait pas la création d'un tribunal siégeant continuellement; qu'un tel tribunal n'aurait probablement rien à faire durant la plus grande partie de l'année et

deviendrait ainsi un objet de blâme si non de raillerie. On craignait aussi qu'un tel tribunal ne s'arrogeât une dignité et une importance que les nations n'étaient pas encore prêtes à lui savoir. Les frais occasionnés par les appointements des juges n'étaient pas non plus une considération de peu d'importance, et le payement de salaires permanents fut envisagé comme étant propre à accentuer plus fortement encore le spectacle peu désirable d'une cour internationale n'ayant peut-être pas grand' chose à faire. Le plan de Sir Julian Pauncefote évitait heureusement ces difficultés, tout en fournissant une cour pas tout à fait différente de la cour suprême de l'Etat de New-York, qui se compose d'un nombre de juges relativement grand qui ne siègent jamais en corps mais qui exercent constamment des fonctions judiciaires, soit seuls, soit en tribunaux séparés composés de membres choisis parmi eux. Cette organisation se trouve dans le système perfectionné adopté par la Conférence.

Le projet américain proposait en outre que le tribunal nommerait lui-même son secrétaire ou greffier, et surveillerait l'administration de son propre bureau et de ses archives. Lorsque l'idée d'un tribunal siégeant sans interruption fut abandonnée, une autre méthode d'administration du bureau ou greffe fut rendue nécessaire. Par conséquent, la proposition qui a été adoptée stipule qu'aussitôt que neuf Puissances parmi celles qui ont accédé à cette convention l'auront ratifiée, les représentants des Puissances signataires accrédités au Gouvernement des Pays-Bas se réuniront sous la présidence du Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas et se constitueront en Conseil d'Administration permanent, dont la première fonction consistera à créer un Bureau d'Arbitrage permanent. Le Conseil d'Administration nommera son secrétaire général, procurera une salle d'audience et tous les assistants dont il pourra avoir besoin, tels que les archivistes et autres fonctionnaires, qui siégeront en permanence à La Haye et constitueront le personnel et le quartier général du système international d'arbitrage. La Haye fut choisie comme siège du tribunal permanent, d'un commun accord, ni proposition ni vote en faveur d'aucun autre endroit n'ayant été reçus.

Le projet américain prévoyait un juge de chaque pays adhérent. La proposition britannique en suggérait deux, et sur la proposition du délégué allemand ce nombre fut élévé à pas plus de quatre. La délégation allemande déclara que leur motif en proposant un plus grand nombre était qu'à leur avis les Grandes Puissances, au moins,

devraient nommer comme membres de ce tribunal des hommes distingués, et non seulement des gens versés dans le droit, mais peut-être aussi des diplomates, voire même, des experts en matières militaires et navales.

Les Puissances ne sont pas bornées à leurs propres citoyens dans le choix des juges, et deux ou trois Puissances peuvent se concerter sur le choix d'une même personne. Les juges à nommer resteront en fonctions pendant six ans, et durant l'exercice de leurs fonctions, ou lorsqu'ils se trouveront hors de leur pays, ils jouiront des privilèges et immunités diplomatiques.

Au lieu de la stipulation du projet américain d'après laquelle le tribunal déterminerait ses propres règles de procédure, le comité adopta un code de procédure proposé par la délégation russe, avec quelques amendements peu considérables. Ce code est presque identique avec les règles de procédure adoptées pour la cour d'arbitrage britannique et vénézuélienne, actuellement en session à Paris. Il paraît que les auteurs de ces règles furent M. de Martens, le Président de la Cour, M. le Juge Brewer des Etats-Unis et Lord Justice Collins de la Grande-Bretagne.

La disposition contenue dans le projet américain, savoir, que les mémoires, les contre-mémoires, les dépositions, les débats et les décisions de la cour soient, après jugement rendu, à la disposition de n'importe qui voudrait payer les frais de transcription, fut, d'un commun accord, remise comme détail administratif à la délibération ultérieure du Conseil d'Administration.

La proposition américaine d'après laquelle chaque cause soumise au tribunal devra être accompagnée d'une stipulation signée par les deux parties, par laquelle elles s'engageraient de bonne foi à s'en tenir à la décision et qui se trouvait également dans les propositions russes, fut adoptée à l'unanimité; de même que la proposition additionnelle que dans chaque cause, les juges soient, de préférence, pris sur la liste des membres du tribunal. Le comité d'examen ne voulut pas poser en règle catégorique, comme le suggérait le projet américain, que lorsque le tribunal se composerait seulement de trois membres, aucun d'eux ne dût être originaire, sujet ou citoyen d'un des Etats engagés dans le procès; par contre, l'objection américaine aux tribunaux composés d'un seul représentant de chaque Etat litigant et d'un arbitre fut incorporée dans la stipulation que, sauf accord contraire, le tribunal se composera, en tous cas, de cinq membres, dont

chacun des Etats en nommera deux, et ces quatre nommeront le cinquième. Cet arrangement permet aux parties d'avoir chacune un représentant sur le banc, tandis que la majorité du tribunal peut néamoins se composer de juges entièrement impartiaux, qui ne tomberont pas nécessairement d'accord sur tous les points avec l'une ou l'autre partie.

La proposition concernant les frais du tribunal, savoir, que les juges ne soient payés que lorsqu'ils feront les fonctions de leur charge, fut en effet adoptée. La proposition américaine fut la seule qui renfermât une stipulation en faveur d'un nouveau jugement pour corriger des erreurs manifestes. Cette disposition, après beaucoup de résistance, fut insérée dans le code de procédure sous forme de permission.

La proposition américaine, que la Convention soit mise en vigueur après avoir été ratifiée par neuf Etats, fut adoptée, mais la restriction relative au caractère de ces Etats, contenue dans le projet américain, fut omise comme n'étant pas nécessaire. Il est essentiellement certain que parmi les premiers Etats adhérents il y aura huit Puissances européennes ou américaines dont quatre au moins ont été Puissances signataires du Traité de Paris de 1856. On devrait observer ici que cette description ne fut incorporée dans le projet américain que dans le but de démontrer que suivant l'opinion du Gouvernement des Etats-Unis le consentement d'un certain nombre de Grandes Puissances était essentiel au succès.

La seule disposition distinctive du projet américain qui fût rejetée par principe fut celle en faveur de la coopération des tribunaux supérieurs de chaque pays au choix des membres de la Cour d'Arbitrage. D'abord, l'idée parut tout à fait inacceptable aux Puissances continentales pour diverses raisons déjà communiquées au département dans notre dépêche numéro 10. Il n'y a pas de tribunal suprême pour tout l'Empire d'Autriche-Hongrie, et les relations entre les différentes parties de l'Empire ne sont pas de nature à rendre l'action commune par les deux cours suprêmes praticable ou désirable. Il en est de même pour la Suède et la Norvège. En Russie la cour suprême se compose d'un Sénat de cent membres dont le concours aux nominations serait directement contraire à toutes les traditions locales. D'ailleurs, l'organisation des tribunaux de presque tous les pays continentaux est fondée sur les traditions du droit romain, et ces traditions ont toujours exclu l'idée de toute action, de la part d'un tribunal de justice, lorsqu'il s'agissait de désigner un homme

ou des hommes pour quelque objet particulier, quand même cet objet fût de nature juridique. Bien plus, chez plusieurs grands Etats européens, notamment l'Allemagne, les règles gouvernant la pratique du barreau sont de nature à empêcher les membres de la cour suprême d'avoir la moindre connaissance de la compétence ou de la réputation d'un grand nombre d'avocats ou de juges les plus renommés, puisqu'il n'est permis à personne de plaider devant la cour suprême à moins qu'il ne soit résident de la ville où elle est située, et membre de son barreau en particulier, et que les règles concernant les appels sont très strictes dans leurs limitations. Il s'ensuit que les membres de ces cours ne sont pas, comme nos juges de la Cour Suprême des Etats-Unis, ou les membres du Conseil Privé de la Grande-Bretagne, les meilleurs conseillers possibles lorsqu'il s'agit de choisir de dignes représentants du droit pour le grand tribunal, et il fut même déclaré que dans bien des cas ils constituaient à peu près la dernière autorité chez laquelle la Puissance nominatrice chercherait avec quelque chance de succès l'avis et la coopération susvisés. Dans ces circonstances l'adoption de cette partie de notre projet était désespérée dès le début, mais par égard pour les Etats-Unis le comité d'examen ordonna au rapporteur de mentionner l'importance de ne faire aucun cas des considérations politiques dans le choix des membres de la Cour.

On verra qu'il n'y a rien dans le plan ou dans l'organisation du tribunal permanent projeté qui soit absolument contraire aux idées fondamentales mises en avant dans la proposition américaine, et le code de procédure ne renferme rien qui soit contraire aux principes de plaidoirie en équité dans les tribunaux anglais ou américains. Vu que la grande majorité des membres de la Cour d'Arbitrage doivent de nécessité être des Européens, élevés dans les principes du droit romain, on a dès l'abord jugé important d'assurer toutes les garanties possibles contre une pratique ou procédure désavantageuse aux nations qui ont le droit commun pour base de leur jurisprudence. On aime à croire que cet objet a été accompli.

Il faut remarquer que le plan entier du tribunal et de son emploi est facultatif en tant que ça regarde les Etats souverains. Les seules exceptions apparentes à cette règle sont renfermées dans l'article 1 qui stipule que les Puissances signataires sont convenues d'employer leurs efforts pour obtenir le règlement pacifique des différends internationaux; et dans l'article 27 qui dit que les Puissances signataires

considèrent qu'il est de leur devoir, en cas de conflit grave qui menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à ces dernières que la Cour Permanente leur est ouverte. L'obligation qui leur est ainsi imposée n'est de nature ni juridique ni diplomatique. Ces articles ne font qu'exprimer un devoir moral général de l'accomplissement duquel chaque Etat n'est responsable qu'à lui-même. Cependant, afin d'en doubler la garantie et de ne laisser aucun doute sur le sens de la convention, touchant les Etats-Unis d'Amérique, la commission fit la déclaration suivante dans la séance plénière de la Conférence, tenue le 25 juillet:

> La délégation des Etats-Unis d'Amérique en signant la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, telle qu'elle est proposée par la Conférence internationale de la Paix, fait la déclaration suivante:
>
> Rien de ce qui est contenu dans cette Convention ne peut être interprêté de façon à obliger les Etats-Unis d'Amérique à se départir de leur politique traditionnelle, en vertu de laquelle ils s'abstiennent d'intervenir, de s'ingérer ou de s'immiscer dans les questions politiques ou dans la politique ou dans l'administration intérieure d'aucun Etat étranger. Il est bien entendu également que rien dans la Convention ne pourra être interprêté comme impliquant un abandon par les Etats-Unis d'Amérique de leur attitude traditionnelle à l'égard des questions purement américaines.

Sous la réserve de cette déclaration, les délégués des Etats-Unis ont signé la Convention d'Arbitrage elle-même.

L'article 8 de la Convention, stipulant en faveur d'une forme spéciale de médiation, fut proposé individuellement par M. Holls de la commission des Etats-Unis. Il est amplement expliqué dans l'exposé de M. Descamps ainsi que dans le procès-verbal de la séance du comité où il fut adopté à l'unanimité. Etant de caractère purement facultatif, il est au moins certain qu'il n'est en contradiction avec aucun intérêt américain; bien au contraire, on espère que dans les crises extraordinaires, lorsque les autres moyens de rétablir la paix auront failli, on lui trouvera une efficacité réelle et pratique. Il est certain que les Etats du Continent d'Europe l'ont fort bien accueilli.

La Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, si elle est ratifiée par le Sénat, ne demandera pas de législation autorisante spéciale de la part du Congrès, hors de l'allocation annuelle d'une somme suffisante pour payer la quote-part des frais

du Bureau d'Arbitrage, à La Haye, assignée aux Etats-Unis. Il est stipulé que ces dépenses seront à la charge des Puissances signataires dans la proportion actuellement prescrite par la Convention de l'Union Postale Universelle, de sorte que la part de chaque Puissance sera bien minime.

Respectueusement soumis.

ANDREW D. WHITE,
SETH LOW,
FREDERICK W. HOLLS.

LA CONFÉRENCE DE LA HAYE DE 1907

DOCUMENTS PRÉLIMINAIRES

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT DES ÉTATS-UNIS AUX REPRÉSENTANTS DIPLOMATIQUES AMÉRICAINS ACCRÉDITÉS AUPRÈS DES GOUVERNEMENTS SIGNATAIRES DES ACTES DE LA CONFÉRENCE DE LA HAYE [1]

DÉPARTEMENT D'ETAT,
WASHINGTON, *le 21 octobre 1904.*

MONSIEUR: La Conférence de la Paix qui se réunit à La Haye le 18 mai 1899 marque une époque dans l'histoire des nations. Cette Conférence fut convoquée par Sa Majesté l'Empereur de Russie pour discuter des problèmes relatifs au maintien de la paix universelle, à la réglementation des opérations de guerre et aux moyens de diminuer les charges qu'impose aux peuples modernes la nécessité de se tenir prêts pour une guerre éventuelle; les Puissances signataires de la Convention ont accepté de prendre ses travaux comme base pour régler pacifiquement les conflits internationaux au moyen de l'arbitrage et pour introduire dans les lois de la guerre terrestre ou maritime un peu plus de modération et d'humanité.

La Conférence a accompli ainsi une œuvre considérable, tout en réservant d'autres parties du sujet général qu'elle étudiait pour une nouvelle Conférence qui pourrait avoir lieu plus tard, comme par exemple les questions relatives aux droits et devoirs des neutres, à l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime et au bombardement des ports, villes et villages par des forces navales.

Parmi les causes qui incitèrent les Gouvernements à tenter de conclure un accord qui assurât la paix au genre humain, il faut assurément citer en première ligne le mouvement provoqué par l'Union interparlementaire. Depuis sa création, dont l'idée fut suggérée par un membre de la Chambre des Communes anglaise, en 1888, cette Union s'est développée et en est venue à compter un grand nombre de délégués appartenant aux parlements des principales nations et chargés de

[1] Traduction. Pour le texte anglais, voir *Foreign Relations of the United States,* 1904, p. 10; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907,* vol. ii, p. 168.

favoriser la conclusion de traités d'arbitrage entre les nations, ainsi que le maintien de la paix. Ses conférences annuelles ont fait faire de sérieux progrès aux idées élevées que l'Union s'était donné pour mission de réaliser. Non seulement l'Union arriva à faire conclure plusieurs traités internationaux d'arbitrage, mais encore sa mémorable décision en faveur d'une Cour permanente d'Arbitrage votée par la conférence qui se réunit en Hollande en 1894, précéda l'œuvre plus importante qui fut réalisée par la Conférence de la Paix réunie à La Haye en 1899.

La conférence annuelle de l'Union interparlementaire a eu lieu cette année à Saint-Louis à l'occasion de l'Exposition universelle. Ses délibérations ont été marquées par ces mêmes nobles tendances en faveur de la cause de la paix qui avaient inspiré déjà ses réunions antérieures. La résolution suivante a été adoptée par un vote unanime de tous les délégués—membres ou anciens membres du Congrès américain et des divers parlements d'Europe,—à l'exception de deux seulement :

> Considérant que l'opinion publique éclairée et l'esprit de la civilisation moderne exigent que les différends entre nations soient réglés de la même manière que les contestations entre individus, c'est-à-dire par des cours de justice et conformément à des principes légaux reconnus ; la Conférence demande que les divers Gouvernements du monde entier délèguent des représentants à une Conférence internationale qui devra se réunir à l'époque et au lieu désignés par eux, pour délibérer sur les questions suivantes, savoir :
>
> a) les points ajournés par la Conférence de La Haye ;
>
> b) la négociation de traités d'arbitrage entre les nations qui seront représentées à cette Conférence ;
>
> c) l'opportunité de créer un Congrès international qui se réunirait périodiquement pour discuter les questions internationales.
>
> La présente Conférence décide de prier respectueusement et instamment le Président des Etats-Unis d'inviter toutes les nations à se faire représenter à cette Conférence.

Le 24 septembre dernier, ces vœux furent apportés au Président par une nombreuse délégation de l'Union interparlementaire. Le Président accepta la mission qui lui était offerte. Il considérait en effet comme une chose tout à fait opportune que le Gouvernement de la nation qui avait donné avec plaisir l'hospitalité à la Conférence élevât la voix pour communiquer aux autres peuples un projet aussi

intéressant et qui se rattachait à une idée chère au Gouvernement et au peuple américains. Il déclara qu'il ne tarderait pas à inviter les autres nations qui avaient pris part à la Conférence de La Haye à se réunir et à faire un effort pour achever l'œuvre commencée à La Haye en examinant les questions que la Première Conférence avait laissées pendantes en stipulant expressément qu'une Deuxième Conférence aurait lieu.

En acceptant cette tâche, le Président n'a pas perdu de vue le fait, si vivement impressionnant pour le monde entier, qu'une grande guerre est engagée. Il a rappelé que, le 24 août 1898, époque à laquelle Sa Majesté l'Empereur de Russie envoya aux nations son invitation à se réunir dans l'intérêt de la paix, les Etats-Unis et l'Espagne avaient simplement suspendu les hostilités pour négocier les termes de la paix. Actuellement, au contraire, il n'est question d'aucun armistice entre les Parties belligérantes.

Mais le fait que deux peuples sont en guerre n'est pas une raison pour que les nations se relâchent dans les efforts qu'elles ont faits jusqu'ici, avec de si heureux résultats, pour adopter des règles susceptibles de diminuer à l'avenir les chances de guerre entre elles. En 1899 la Conférence de La Haye s'est occupée seulement des grands problèmes généraux que toutes les nations ont à envisager et n'a pas tenté d'intervenir, fût-ce seulement par voie de conseils amicaux, dans le règlement des conditions de la paix entre les Etats-Unis et l'Espagne.

Une nouvelle Conférence, réunie à l'heure qu'il est, pourrait faire de même ; ses efforts seraient naturellement dans la voie d'une nouvelle codification des idées universelles de droit et de justice que nous appelons le droit international ; sa mission serait de leur donner un effet futur. Le Président désire que vous soumettiez les considérations précédentes à l'attention du Ministre des Affaires Etrangères du Gouvernement auprès duquel vous êtes accrédité, et que vous vous informiez, dans un entretien avec lui, dans quelle mesure ce Gouvernement est disposé à agir dans ce sens.

Si Son Excellence s'inquiétait des propositions relatives aux questions devant être soumises à la Deuxième Conférence de la Paix, vous lui diriez qu'à ce moment il semblerait prématuré de joindre à la simple invitation faite un programme défini des sujets à discuter.

C'est seulement par une comparaison de vues qu'un accord général peut être obtenu au sujet des questions qui peuvent être examinées par la nouvelle Conférence. Il est à désirer que, dans l'élaboration

d'un tel programme, on ait soin de distinguer entre les questions qui appartiennent au domaine du droit international et celles qui sont conventionnelles entre des Gouvernements individuels.

L'Acte Final de la Conférence de La Haye, en date du 29 juillet 1899, a bien tenu compte de cette distinction. Parmi les questions générales les plus importantes qui touchent à l'établissement du droit et de la justice dans les relations des Etats souverains entre eux, il faut citer les suivantes qui ont été réservées, en 1899, pour une future conférence: les droits et les devoirs des neutres, l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime, et le bombardement des forts, villes et villages par une force navale. Les autres questions traitées dans l'Acte Final ne le sont que sous forme de vœux, ou de résolutions proposées à l'examen des Gouvernements intéressés.

Les trois points mentionnés ci-dessus sont d'une importance considérable. Le premier notamment, touchant les droits et les devoirs des neutres, est universel. La réglementation équitable de cette question affecte les intérêts et le bien-être de toutes les nations. Le neutre est quelque chose de plus qu'un spectateur. Ses actes d'abstention ou d'intervention peuvent avoir une influence—indirecte, mais tangible—sur une guerre qui se poursuit actuellement, alors que, d'autre part, il peut avoir à souffrir des exigences des belligérants. C'est cette phase de la guerre qui préoccupe vivement le monde entier. Des efforts ont été faits de temps en temps pour formuler des règles applicables, dans leur lettre même, comme celles contenues dans la Déclaration de Paris. Récemment encore, le 28 avril, le Congrès des Etats-Unis adoptait une résolution ainsi conçue:

> Il a été décidé par le Sénat et la Chambre des Représentants des Etats-Unis d'Amérique, réunis en Congrès, que, de l'avis du Congrès des Etats-Unis, il est désirable, dans l'intérêt de l'uniformité d'action des Etats maritimes du monde en état de guerre, que le Président s'efforce d'amener entre les principales Puissances maritimes un accord ayant pour but d'incorporer dans la législation permanente des Puissances civilisées le principe de l'exemption de capture en mer ou de destruction par les belligérants de toute propriété privée qui ne constituerait pas de la contrebande de guerre.
>
> Approuvé le 28 avril 1904.

Les autres points qui touchent de plus près aux droits de la neutralité sont: la distinction qu'il faut faire entre la contrebande de guerre absolue ou conditionnelle, et l'inviolabilité de la correspondance publique ou privée des nations neutres.

Tout ce qui concerne les devoirs des neutres envers les belligérants n'a pas une moindre importance, et il convient de mentionner spécialement la question du traitement que doivent recevoir les navires belligérants réfugiés dans les ports neutres, à raison de l'importance qu'elle a prise à notre époque.

Enfin il serait désirable de trouver un moyen permettant aux Etats qui n'ont pas signé les actes de la Conférence de La Haye, de pouvoir cependant adhérer à ces Conventions. Vous expliquerez à Son Excellence le Ministre des Affaires Etrangères que la proposition actuelle pour une Deuxième Conférence, tendant à compléter l'œuvre interrompue de la première, n'a pas pour but de remplacer d'autres demandes faites en vue de l'examen de questions spéciales, telles que la proposition dernièrement formulée par le Gouvernement des Pays-Bas de se réunir pour modifier les clauses de la Convention existante de La Haye au sujet des navires hôpitaux. Comme tous les essais, cette Convention est exposée à des modifications, après les expériences pratiques, et la discussion la plus ample est désirable dans ce but.

Finalement vous ferez part du désir et de l'espoir du Président que les souvenirs éternels qui s'attachent à La Haye, berceau de l'œuvre bienfaisante qui a eu son origine en 1899, puissent être fortifiés en réunissant la Deuxième Conférence de la Paix dans cette ville historique.

Je suis, Monsieur, votre obéissant serviteur.

JOHN HAY.

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT DES ÉTATS-UNIS AUX REPRÉSENTANTS AMÉRICAINS ACCRÉDITÉS AUPRÈS DES GOUVERNEMENTS SIGNATAIRES DES ACTES DE LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE LA HAYE [1]

DÉPARTEMENT D'ETAT,
WASHINGTON, *le 16 décembre 1904.*

MONSIEUR : Une circulaire en date du 21 octobre 1904 a donné des instructions aux représentants des Etats-Unis accrédités auprès des différents Gouvernements qui ont pris part à la Conférence de la Paix, tenue à La Haye en 1899, et qui ont signé les actes de cette Conférence, afin qu'ils appellent l'attention de ces Gouvernements sur certaines résolutions adoptées par l'Union interparlementaire dans sa réunion annuelle tenue à Saint-Louis au mois de septembre dernier,

[1] Traduction. Pour le texte anglais, voir *Foreign Relations of the United States,* 1904, p. 13; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907,* vol. ii, p. 172.

résolutions qui demandaient qu'une Deuxième Conférence de la Paix fût réunie pour continuer l'œuvre de la première, et afin qu'ils cherchent à savoir jusqu'à quel point lesdits Gouvernements étaient disposés à participer à cette œuvre.

Les réponses reçues jusqu'à ce jour indiquent que la proposition a été accueillie avec une approbation générale, sans aucune opposition. Les Gouvernements d'Autriche-Hongrie, de Danemark, de France, d'Allemagne, de Grande-Bretagne, d'Italie, du Luxembourg, du Mexique, des Pays-Bas, de Portugal, de Roumanie, d'Espagne, de Suède, de Norvège, et de Suisse, se sont montrés sympathiques au projet qui leur était soumis et en ont généralement accepté le principe; la plupart de ces Gouvernements se sont seulement réservé d'examiner ultérieurement la question de fixation d'une date ainsi que le programme des questions qui seraient discutées. Le Japon et la Russie, dans leurs réponses, se montraient également touchés de l'esprit aussi bien que des termes du projet. Seulement la réponse de la Russie s'accompagnait d'une note indiquant qu'à raison des événements qui se déroulent en Extrême-Orient, il était impossible que le Gouvernement Impérial prît part en ce moment à cette Conférence. Bien que cette réponse, qui tend à causer quelque retard à la Conférence projetée, ait été profondément regrettée, notre Gouvernement reconnaît toute la force du motif qui l'a inspirée, et il en est sans doute de même pour les autres Gouvernements. Le Japon, dans sa réponse, a fait seulement cette réserve qu'il désirait que la Conférence n'adoptât aucune mesure concernant la guerre actuelle.

Bien que la perspective de voir bientôt les représentants des nations réunis en une brillante assemblée en faveur de la paix et de la bonne entente internationale doive être pour l'instant abandonnée, cependant on peut tenir pour certain que cette réunion aura lieu plus tard, le jour où les Puissances intéressées seront convenues de la date et du lieu de leur réunion et auront adopté un plan général de discussion. Le Président est très heureux de l'accueil favorable qu'a rencontré sa proposition, et les sentiments analogues manifestés par les divers Gouvernements en faveur du principe mis en question aussi bien que des problèmes qu'il s'agissait de résoudre ont, à son avis, fait faire un pas important vers une solution possible.

En attendant que les circonstances permettent de conclure un arrangement définitif et de se réunir, il est à désirer que les intéressés échangent leurs vues respectives sur le but et l'objet des questions

qui seront soumises à la Deuxième Conférence. L'invitation rédigée par le Gouvernement des Etats-Unis ne fit qu'indiquer les questions que l'Acte Final de la Conférence de La Haye signalait comme inachevées, laissées en suspens et réservées pour une Deuxième Conférence. Elle rattacha seulement à la question si importante de l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime quelques autres projets analogues qu'avait formulés le Congrès des Etats-Unis dans la résolution qu'il vota le 28 avril 1904, et elle ajouta cette idée qu'il était désirable de trouver un moyen pour permettre aux Etats qui n'avaient pas signé les actes originaux de la Conférence de La Haye d'y adhérer néanmoins. Dans l'état actuel où se trouve le projet, notre Gouvernement ne peut pas établir un programme. Etant donné que toutes les Puissances ont accepté l'idée du Président des Etats-Unis qui désignait La Haye comme lieu de réunion, que notre Gouvernement en a reçu officieusement l'assurance, et étant donné que les Puissances signataires de l'Acte de 1899 sont en ce moment régulièrement représentées dans cette ville, notre Gouvernement estime qu'il n'a pas à assumer l'initiative de formuler un programme ni de présider les délibérations que pourront tenir à cet effet les représentants des Puissances signataires. Le Président estime que la tâche élevée qu'il s'était imposée de réunir les Puissances en une Deuxième Conférence de la Paix est virtuellement accomplie et réalisée dans la mesure où la chose était possible, et qu'après l'acceptation générale du principe même de son invitation, il n'y a plus qu'à laisser les événements suivre leur cours. Et il semble tout indiqué que, pour atteindre le but, les échanges de vues indispensables entre les Puissances signataires de l'Acte de 1899 aient lieu par l'intermédiaire du Bureau international, sous la direction du Conseil administratif permanent de La Haye. Il est à croire qu'en utilisant ainsi l'organe central établi et entretenu par ces mêmes Puissances signataires, on pourra donner une direction méthodique à l'échange préliminaire de vues et ouvrir le chemin à une décision éventuelle du Gouvernement des Pays-Bas tendant à réunir à La Haye une Deuxième Conférence, si toutefois ce projet est adopté.

Vous voudrez bien transmettre cette circulaire au Ministre des Relations Extérieures et appeler son attention sur les dispositions qu'elle contient.

Je suis, Monsieur, votre respectueux serviteur.

John Hay.

MÉMORANDUM DE L'AMBASSADEUR DE RUSSIE REMIS AU PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS LE 13 SEPTEMBRE 1905, PROPOSANT UNE DEUXIÈME CONFÉRENCE DE LA PAIX À LA HAYE[1]

Etant donné que la guerre entre la Russie et le Japon, grâce à la cordiale coopération du Président des Etats-Unis, a pris fin et que la paix est conclue entre ces deux Etats, Sa Majesté l'Empereur, en sa qualité d'initiateur de la Conférence internationale de la Paix de 1889, estime l'heure présente favorable à la continuation et à la systématisation des travaux de cette Conférence internationale. Ayant en vue cette fin et assurée d'avance de la sympathie du Président Roosevelt, qui s'est déjà prononcé l'année dernière en faveur d'un tel projet, Sa Majesté s'adresse à lui pour lui proposer la participation du Gouvernement des Etats-Unis à une nouvelle Conférence, qui pourrait se réunir à La Haye dès qu'une réponse favorable aura été reçue de tous les autres Etats auxquels une proposition analogue sera faite. La dernière guerre ayant soulevé un certain nombre de questions de la plus grande importance qui sont étroitement liées aux décisions de la Première Conférence, les plénipotentiaires russes au prochain Congrès proposeront un programme détaillé qui pourra servir de point de départ aux délibérations.

L'AMBASSADEUR DE RUSSIE AU SECRÉTAIRE D'ÉTAT, PROPOSANT LE PROGRAMME DE LA DEUXIÈME CONFÉRENCE[2]

AMBASSADEUR IMPÉRIALE DE RUSSIE,
WASHINGTON, *le 12 avril 1906.*

MONSIEUR LE SECRÉTAIRE D'ETAT: En prenant l'initiative de la convocation d'une Deuxième Conférence de la Paix, le Gouvernement Impérial a eu en vue la nécessité de donner un développement nouveau aux principes humanitaires qui ont servi de base à l'œuvre de la grande réunion internationale de 1899.

[1] Traduction. Pour le texte anglais, voir *Foreign Relations of the United States,* 1905, p. 828.

[2] Traduction. Pour le texte anglais, voir *Foreign Relations of the United States,* 1906, deuxième partie, p. 1629; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907,* vol. ii, p. 175.

Il a cru en même temps qu'il y avait lieu d'étendre le plus possible le nombre des Etats participant aux travaux de la Conférence projetée, et l'empressement avec lequel il a été répondu à cet appel témoigne combien est actuellement profond et général le sentiment de la solidarité pour l'application des idées ayant comme objet le bien de l'humanité tout entière.

La Première Conférence s'est séparée avec la conviction que sa tâche serait complétée ultérieurement par l'effet du progrès des lumières parmi les peuples et à mesure des résultats de l'expérience acquise. Sa création la plus importante, la Cour internationale d'arbitrage, est une institution qui a déjà fait ses preuves et qui a groupé, pour le bien général, en aréopage, des jurisconsultes entourés du respect universel. On a pu voir aussi à quel point étaient bienfaisantes pour la solution des différends entre les Etats les Commissions internationales d'enquête.

Il y a cependant des améliorations à introduire dans la Convention relative au règlement pacifique des différends internationaux. A la suite d'arbitrages récents, les juristes réunis en tribunal ont soulevé certaines questions de détail sur lesquelles il y aurait à statuer, en donnant à ladite Convention les développements nécessaires. Il semblerait notamment désirable que des principes fixes fussent posés en ce qui regarde l'emploi des langues dans la procédure, vu les difficultés qui pourraient se produire à l'avenir à mesure que se multiplieraient les recours à la juridiction arbitrale. Il y aurait de même quelques améliorations à apporter au fonctionnement des Commissions internationales d'enquête.

En ce qui regarde le règlement des lois et coutumes de la guerre sur terre, les dispositions prises par la Première Conférence ont besoin également d'être complétées et précisées de façon à écarter tout malentendu.

Pour la guerre maritime, au sujet de laquelle les lois et usages diffèrent sur certains points de pays à pays, il y nécessité d'établir des règles fixes en corrélation avec les exigences du droit des belligérants et des intérêts des neutres.

Une Convention concernant ces matières aurait à être élaborée et constituerait une des parties les plus marquantes de la tâche dévolue à la prochaine Conférence.

En conséquence, estimant qu'il n'y a lieu actuellement que de procéder à l'examen des questions qui s'imposent d'une façon particulière

en tant qu'elles découlent de l'expérience de ces dernières années, sans toucher à celles qui pourraient concerner la limitation des forces militaires ou navales, le Gouvernement Impérial propose comme programme de la réunion projetée les points principaux suivants:

1°. Améliorations à apporter aux dispositions de la Convention relative au règlement pacifique des conflits internationaux en ce qui regarde la Cour d'arbitrage et les Commissions internationales d'enquête;

2°. Compléments à apporter aux dispositions de la Convention de 1899 relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre, entre autres concernant l'ouverture des hostilités, les droits des neutres sur terre, etc. Déclarations de 1899. L'une d'elles étant perimée, question de son renouvellement;

3°. Elaboration d'une Convention relative aux lois et usages de la guerre maritime, concernant:

Les opérations spéciales de la guerre maritime, telles que le bombardement des ports, villes et villages, par une force navale, pose de torpilles, etc.;

La transformation des bâtiments de commerce en bâtiments de guerre;

La propriété privée des belligérants sur mer;

Le délai de faveur à accorder aux bâtiments de commerce pour quitter les ports neutres ou ceux de l'ennemi après l'ouverture des hostilités;

Les droits et devoirs des neutres sur mer, entre autres, question de la contrebande, régime auquel seraient soumis les bâtiments des belligérants dans les ports neutres; destruction pour force majeure des bâtiments de commerce neutres arrêtés comme prises.

Dans ladite Convention à élaborer, seraient introduites les dispositions relatives à la guerre sur terre qui seraient applicables également à la guerre maritime;

4°. Compléments à apporter à la Convention de 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de 1864.

De même qu'à la Conférence de 1899, il demeurerait bien entendu que les délibérations de la réunion projetée ne devraient porter ni sur la politique entre les Etats ou l'ordre des choses établi par les traités, ni non plus en général sur les questions qui ne rentreraient pas directement dans le programme adopté par les Cabinets.

Le Gouvernement Impérial tient a bien marquer que l'énoncé de ce programme et son acceptation éventuelle par les différents Etats ne préjugent évidemment pas l'opinion qui pourrait être formulée en Conférence par rapport aux solutions à donner aux questions soumises

à la discussion. De même, il appartiendrait à la réunion projetée de déterminer l'ordre des questions à traiter et la forme dont seraient revêtues les décisions prises selon qu'il serait jugé préférable d'inclure certaines d'entre elles dans de nouvelles Conventions ou de les ajouter comme compléments à des Conventions déjà existantes.

En formulant le programme susmentionné, le Gouvernement Impérial a tenu compte, dans la mesure du possible, des vœux exprimés par la Première Conférence de la Paix, notamment en ce qui regarde les droits et devoirs des neutres, la propriété privée des belligérants sur mer, le bombardement des ports, villes, etc. Il aime à espérer que le Gouvernement de la République verra dans l'ensemble des points proposés l'expression du désir de se rapprocher de cet idéal élevé de justice internationale qui est le but constant de tout l'Univers civilisé.

D'ordre de mon Gouvernement, j'ai l'honneur de vous faire part de ce qui précède en ajoutant que l'époque à laquelle aurait à se réunir à La Haye la Conférence projetée pourrait être la seconde moitié du mois de juillet prochain (nouveau style) le Gouvernement Néerlandais estimant également de son côté que cette date serait la plus opportune.

Dans l'attente d'une réponse du Gouvernement des Etats-Unis dans un délai aussi rapproché que possible, je saisis cette occasion pour vous réitérer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

ROSEN.

INSTRUCTIONS ADRESSÉES AUX DÉLÉGUÉS DES ÉTATS-UNIS À LA CONFÉRENCE DE LA HAYE DE 1907[1]

DÉPARTEMENT D'ETAT,
WASHINGTON, *le 31 mai 1907.*

A MM. Joseph H. Choate, Horace Porter, Uriah M. Rose, David Jayne Hill, George B. Davis, Charles S. Sperry, et William I. Buchanan.

MESSIEURS: Vous avez été nommés délégués plénipotentiaires pour représenter les Etats-Unis à la Deuxième Conférence de la Paix qui doit se réunir à La Haye le 15 juin 1907.

La nécessité d'une telle Conférence fut suggérée aux Puissances signataires des actes de la Conférence de La Haye de 1899 par le Président Roosevelt dans une note circulaire de mon prédécesseur, M. Hay, en date du 21 octobre 1904, et le projet fut accueilli par les Puissances avec des manifestations générales d'assentiment et de sympathie; mais sa réalisation fut différée à cause de la guerre entre le Japon et la Russie qui sévissait à cette époque. Comme la conclusion de la paix qui termina cette guerre offrait un moment favorable pour développer et systématiser davantage les travaux de la Première Conférence, l'initiative en fut à juste titre cédée à Sa Majesté Impériale l'Empereur de Russie en sa qualité d'initiateur de la Première Conférence. Le Gouvernement russe proposa que le programme de la réunion projetée comprît les sujets suivants:

1°. Améliorations à apporter aux dispositions de la Convention relative au règlement pacifique des conflits internationaux en ce qui regarde la Cour d'arbitrage et les Commissions internationales d'enquête;

2°. Compléments à apporter aux dispositions de la Convention de 1899 relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre, entre autres concernant l'ouverture des hostilités, les droits des neutres sur terre, etc. Déclarations de 1899. L'une d'elles étant périmée, question de son renouvellement;

3°. Elaboration d'une Convention relative aux lois et usages de la guerre maritime, concernant:

[1] Traduction. Pour le texte anglais, voir *Foreign Relations of the United States*, 1907, deuxième partie, p. 1128; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*, vol. ii, p. 181.

Les opérations spéciales de la guerre maritime, telles que le bombardement des ports, villes et villages, par une force navale, pose de torpilles, etc.;

La transformation des bâtiments de commerce en bâtiments de guerre;

La propriété privée des belligérants sur mer;

Le délai de faveur à accorder aux bâtiments de commerce pour quitter les ports neutres ou ceux de l'ennemi après l'ouverture des hostilités;

Les droits et devoirs des neutres sur mer, entre autres, question de la contrebande, régime auquel seraient soumis les bâtiments des belligérants dans les ports neutres: destruction pour force majeure des bâtiments de commerce neutres arrêtés comme prises.

Dans ladite Convention à élaborer, seraient introduites les dispositions relatives à la guerre sur terre qui seraient applicables également à la guerre maritime;

4°. Compléments à apporter à la Convention de 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de 1864.

L'Ambassadeur de Russie, dans sa note datée le 22 mars/4 avril 1907, nous a donné avis que toutes les Puissances ont signalé leur adhésion à ce projet de programme. Cependant on a fait à ce sujet les observations suivantes:

Le Gouvernement des Etats-Unis s'est réservé la faculté de soumettre à la Conférence deux questions additionnelles, à savoir: la réduction ou limitation des armements et l'obtention d'un accord en vue d'observer quelques limitations dans l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes publiques ordinaires qui résultent des contrats.

Le Gouvernement espagnol a exprimé le désir de discuter la limitation des armements.

Le Gouvernement britannique a donné avis qu'il attache beaucoup d'importance à voir la question des frais d'armements débattue à la Conférence, et s'est réservé le droit de la soulever.

Les Gouvernements de Bolivie, de Danemark, de Grèce et des Pays-Bas se sont réservé, d'une manière générale, le droit de soumettre à l'examen de la Conférence des matières qui ne sont pas spécialement énumérées dans le programme.

Plusieurs Gouvernements se sont réservé le droit de ne prendre part à aucune discussion qui paraîtrait ne pouvoir produire aucun résultat utile.

La note russe proposant le programme a déclaré que les délibérations

de la Conférence projetée ne devraient pas toucher aux relations politiques des divers Etats, ou à l'état de choses établi par les traités; et que ni la solution des questions soumises à la discussion, ni l'ordre de leur discussion, ni la forme à donner aux décisions auxquelles on arrivera, ne devront être déterminés avant la Conférence. Il paraît que ce point de vue a été accepté.

Quant aux deux questions qui n'étaient pas comprises dans le programme projeté, mais que les Etats-Unis se sont réservé le droit de soulever à la Conférence, nous avons appris que toutes les Puissances ont été prévenues de cette réserve dans une note analogue à celle de l'Ambassadeur de Russie du 22 mars/4 avril 1907; de sorte que chaque Puissance a eu tout le temps voulu pour en instruire ses délégués. Les Etats-Unis entendent que, relativement aux sujets compris dans le programme, l'acceptation du programme implique la détermination que ces sujets seront considérés par la Conférence, sauf à respecter la faculté que se sont réservée quelques nations de s'abstenir de la discussion de tout thème qu'elles jugeront inutile de discuter; mais que relativement aux deux points que nous nous sommes réservé le droit de proposer, rien n'a été déterminé, ni dans un sens, ni dans l'autre, et que ce sera à la Conférence elle-même de décider si elle devra les examiner dans le cas où ils se présenteraient.

Il ne convient pas que vous soyez gênés par des instructions trop raides relativement aux diverses questions à discuter, car un pareil procédé, suivi généralement et à l'égard de tous les délégués, rendrait la discussion inutile et la Conférence ne serait qu'une formalité pure et simple. Vous vous rappellerez, cependant, les observations suivantes relativement à la politique générale des Etats-Unis concernant ces questions:

1. Dans les discussions de toute question il importe de se souvenir que l'objet de la Conférence est l'accord et non pas la coercition. Si l'on voulait se servir de ces Conférences pour tenter de forcer les nations dans des positions qu'elles regardent comme étant opposées à leurs intérêts, on ne pourrait pas s'attendre à ce que les Puissances y envoient des représentants. Il importe aussi que les accords intervenus soient formés franchement et non pas à contre-cœur. Autrement il est inévitablement certain qu'ils ne seront pas approuvés lorsqu'ils seront soumis aux Puissances représentées pour en être ratifiés. Une simple comparaison de vues, de franches explications et des discussions modérées parviennent souvent à résoudre les doutes,

obvier aux difficultés et amener une entente réelle en des matières qui au début paraissaient insurmontables. Il n'est, pourtant, pas prudent de mener ce procédé jusqu'à causer de l'irritation. Si une discussion raisonnable ne conduit pas à un accord, il vaut mieux mettre le sujet de côté, ou le renvoyer à une future Conférence dans l'espoir que dans l'intervalle la réflexion disposera des objections. Par rapport à quelques questions, où une entente entre seulement une partie des Puissances représentées serait utile, une telle entente pourra être conclue, sauf à ne jamais manquer de reconnaître avec une entière franchise que les autres Puissances refusent leur concours à titre égal et avec non moins de convenance.

Les résultats immédiats d'une telle Conférence devront toujours se limiter à une petite partie du terrain que les plus ardents ont espéré de franchir, mais chaque Conférence successive fera de l'étape atteinte à la Conférence précédente son point de départ et apportera à l'étude de nouvelles mesures visant aux ententes internationales des opinions impressionnées par l'acceptation et l'application des accords antérieurs. Chaque Conférence fera inévitablement des progrès additionnels et pas à pas s'accompliront des résultats qui jadis ont paru impossibles.

Vous ne perdrez jamais de vue l'encouragement de ce procédé continu au moyen duquel il est possible de poursuivre le développement progressif de la justice et de la paix internationales; et vous envisagerez le travail de la Deuxième Conférence non seulement par rapport aux résultats définitifs à atteindre dans cette Conférence, mais encore par rapport aux bases qui pourront y être posées pour de nouveaux résultats dans des Conférences ultérieures. Il se peut bien que parmi les services les plus insignes, rendus à la civilisation par cette Deuxième Conférence, se trouve le progrès fait dans des matières au sujet desquelles les délégués n'atteindront pas d'accord définitif.

Dans ce but vous seconderez l'adoption par la Conférence d'une résolution stipulant que des Conférences additionnelles soient tenues à des époques déterminées et réglant les moyens de convoquer de semblables Conférences ainsi que de convenir des conditions du programme, sans attendre aucune initiative nouvelle et spécifique de la part des Puissances, ou d'aucune d'entre elles.

L'inspiration d'une telle conduite doit se trouver dans l'heureux résultat obtenu d'un arrangement analogue pour les conférences internationales des républiques américaines. La Deuxième Conférence

Américaine, tenue à Mexico en 1901-2, arrêta qu'une troisième conférence se réunirait dans l'espace de cinq ans et s'en déféra quant au temps et au lieu, ainsi qu'au programme et autres détails nécessaires, au Département d'Etat et aux représentants des Etats américains à Washington. Sous cette autorité la troisième conférence fut convoquée et tenue à Rio de Janeiro pendant l'été de l'an 1906 et accomplit des résultats de valeur réelle. La conférence adopta la résolution suivante:

> Le conseil des directeurs du Bureau International des Républiques Américaines (composé des mêmes fonctionnaires qui le représentent à Washington) est autorisé à désigner l'endroit où la Quatrième Conférence Internationale se réunira, cette réunion devant avoir lieu dans un délai de cinq ans, afin de pourvoir à la rédaction du programme et du règlement ainsi que de mettre à l'étude tous les autres détails nécessaires; il est également autorisé à fixer une autre date, si toutefois la réunion de ladite Conférence ne peut avoir lieu dans le délai qui lui aura été assigné.

Il n'y a pas de raison apparente pour se douter qu'un arrangement analogue pour des conférences internationales générales successives de toutes les Puissances civilisées ne fût aussi praticable et utile que dans le cas des vingt-et-un Etats américains.

2. La politique des Etats-Unis, qui vise à éviter les alliances embarrassantes et à s'abstenir de toute ingérence ou participation dans les affaires politiques de l'Europe, doit être gardée en vue et pourra vous imposer un peu de réserve à l'égard de quelques-unes des questions discutées par la Conférence.

Dans la Première Conférence les délégués américains accompagnèrent leur vote sur le rapport du comité touchant la limitation des armements de la déclaration suivante:

> Qu'en le faisant, les Etats-Unis n'expriment aucune opinion relativement aux mesures à prendre par les Etats de l'Europe.
>
> Cette déclaration n'est pas faite dans le but d'indiquer l'indifférence à l'égard d'un problème difficile, parce qu'il n'affecte pas directement les Etats-Unis, mais elle exprime la détermination de s'abstenir d'énoncer des opinions sur des sujets qui concernent l'Europe seule et dans lesquelles les Etats-Unis, pour cette raison, n'ont aucune prétention d'entrer.
>
> Le texte, proposé par M. Bourgeois et adopté par la première Commission, a aussi reçu l'approbation sincère de la délégation

des Etats-Unis parce que par là la délégation exprime l'intérêt cordial et la sympathie avec lesquels les Etats-Unis, tout en s'abstenant soigneusement de ce qui pourrait ressembler à une intervention, considèrent tous les efforts qui semblent tendre au bien-être de l'Europe.

Avant de signer la Convention d'arbitrage de la Première Conférence les délégués des Etats-Unis ont pris acte de la déclaration suivante:

Rien de ce qui est contenu dans cette Convention ne peut être interprêté de façon à obliger les Etats-Unis d'Amérique à se départir de leur politique traditionnelle, en vertu de laquelle ils s'abstiennent d'intervenir, de s'ingérer ou de s'immiscer dans les questions politiques ou dans la politique ou dans l'administration intérieure d'aucun Etat étranger. Il est bien entendu également que rien dans la Convention ne pourra être interprêté comme impliquant un abandon par les Etats-Unis d'Amérique de leur attitude traditionnelle à l'égard des questions purement américaines.

Ces déclarations ont reçu l'approbation de ce Gouvernement et devraient être regardées par vous comme indiquant la circonspection dont vous aurez à user afin d'empêcher que notre participation à des questions qui sont d'un intérêt général et universel ne nous entraîne dans les affaires politiques de l'Europe.

3. L'attitude des Etats-Unis pour ce qui est de considérer le sujet de la limitation des armements fut exposée dans une lettre du Secrétaire d'Etat à l'Ambassadeur de Russie en date du 7 juin 1906. Cette lettre, après avoir exprimé l'assentiment des Etats-Unis à l'énumération des thèmes dans le programme russe, continua:

Le Gouvernement des Etats-Unis est, pourtant, si profondément en sympathie avec les visées nobles et humanitaires qui ont porté Sa Majesté Impériale à convoquer la Première Conférence de la Paix, qu'il regretterait beaucoup de voir ces visées exclues des délibérations de la Deuxième Conférence. [Suit une citation de la circulaire convoquant la Première Conférence.]

La justesse et la valeur des sentiments ainsi exprimés sont certainement indépendantes des conditions spéciales et des entraves mises à leur réalisation et qui pourraient les affronter à un temps donné. Il est vrai que la Première Conférence de La Haye n'a pas trouvé praticable de les mettre en vigueur; mais il a toujours fallu d'un effort patient et de longue durée pour mettre l'humanité en ligne avec les grands idéals. Ce serait bien

dommage qu'un pareil effort, inauguré d'une manière si heureuse et si magnanime par Sa Majesté Impériale, dût être abandonné.

Ce Gouvernement n'oublie pas que le peuple des Etats-Unis jouit d'une sécurité au moins relative, en partie à raison de son isolement et en partie parce qu'il ne s'est jamais immiscé dans les questions nombreuses auxquelles maints siècles de voisinage intime ont donné lieu en Europe. Il est, par suite, libre des craintes d'être attaqué, c'est-à-dire des craintes qui sont à un si haut degré la cause des grands armements, et il lui siérait mal de se montrer trop exigeant ou trop empressé par rapport à des problèmes qui sont d'un intérêt bien plus essentiel aux nations d'Europe qu'à lui. Néanmoins, il arrive parfois que l'absence même d'un intérêt spécial dans une affaire met une nation en état de faire des suggestions et de faire valoir des considérations qu'une nation plus profondément intéressée hésiterait peut-être à mettre en avant. Le Gouvernement des Etats-Unis se croit, par suite, en devoir de se réserver la faculté de proposer à la Deuxième Conférence de la Paix, comme une des questions à résoudre, la réduction ou limitation des armements, dans l'espoir, qu' à défaut de résultats plus importants, on fasse au moins un petit pas en avant vers la réalisation de la sublime conception qui inspirait l'Empereur de Russie lorsqu'il convoqua la Première Conférence.

La Première Conférence adopta les résolutions suivantes:

La Conférence estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité.

La Conférence émet le vœu que les Gouvernements, tenant compte des propositions faites dans la Conférence, mettent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets de guerre.

Dans ces circonstances ce Gouvernement a été, et l'est encore, de l'opinion que cette matière devrait être considérée comme cas pendant et que la Deuxième Conférence devrait constater et mûrement délibérer sur les résultats d'une étude telle que les Gouvernements ont faite de la possibilité d'un accord conforme au vœu exprimé par la Première Conférence. Nous croyons qu'il devrait s'y manifester un effort sincère de s'assurer si, au moyen de conversations et de discussions, on ne pourrait pas trouver quelque formule praticable qui eût pour effet de limiter ou de ralentir l'accroissement des armements.

Il y a, pourtant, lieu de penser que non seulement cette étude de la part des Gouvernements respectifs, pour laquelle la Première Con-

férence a exprimé des vœux, a eu lieu, mais que la discussion de ses résultats a été anticipée par la voie d'échanges directs entre la majorité des Gouvernements ayant le plus grand intérêt au sujet. Ces échanges ont continué activement entre les divers Gouvernements depuis presqu'un an, et comme résultat au moins quatre Puissances européennes ont signalé leur répugnance à continuer la discussion à la Conférence. Nous regrettons que la discussion dût avoir eu lieu de cette façon plutôt qu'à la Conférence, car nous sommes convaincus qu'une discussion à la Conférence aurait fourni une plus grande probabilité de progrès vers le but désiré. Le fait, pourtant, ne peut être passé outre.

Si quelque Puissance européenne propose que le sujet soit mis en délibération, vous voterez en faveur de la proposition, et vous ferez tout ce que vous pourrez faire convenablement pour la faire réussir. Si, d'un autre côté, aucune Puissance européenne ne propose la considération du thème et qu'il ne se présente aucune évidence affirmative nouvelle pour vous convaincre qu'en faisant une pareille proposition vous serviriez un but louable, vous pourrez supposer que les limitations ci-dessus indiquées pour diriger votre conduite vous défendent de demander à la Conférence de considérer le sujet.

4. L'autre sujet que les Etats-Unis se sont expressément réservé la faculté de proposer à la délibération, c'est l'intervention d'un accord en vue d'observer quelque limitation à l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques ordinaires résultant d'un contrat.

Depuis longtemps déjà les Etats-Unis se sont posé en principe de leur politique de ne pas employer leur armée et leur marine pour le recouvrement de dettes ordinaires résultant de contrats et dues à ses citoyens par d'autres Gouvernements. Ce Gouvernement n'a pas regardé l'emploi de la force dans un tel but comme étant conforme à ce respect pour la souveraineté indépendante des autres membres de la famille des nations qui forme le principe le plus important du droit des gens et la protection principale des nations faibles contre l'oppression du fort. Il nous semble que la pratique est nuisible dans son effet général sur les relations réciproques des nations et sur le bien-être des Etats faibles et troublés dont le développement devrait être encouragé dans l'intérêt de la civilisation; qu'il fournit une tentation fréquente à l'emploi de menaces bruyantes, à l'oppression et à la guerre inutile et injustifiable. Il est vrai, sans doute, que le non-payement de ces sortes de dettes peut être accompagné de circon-

stances de fraude et d'injustice, ou d'infractions aux traités, justifiant l'emploi de la force; mais nous serions heureux de voir cette question soumise à une étude internationale qui distinguât entre ces cas et la simple inexécution d'un contrat fait avec un particulier, et nous accueillerions avec joie une résolution en faveur du recours aux moyens pacifiques pour les cas de cette dernière catégorie.

La Troisième Conférence internationale des Etats américains tenue à Rio de Janeiro en août 1906, arrêta:

> Recommander aux Gouvernements y représentés qu'ils considérent le point d'inviter la Deuxième Conférence de la Paix à La Haye à examiner la question du recouvrement coercitif des dettes publiques et, en général, les moyens tendant à diminuer entre nations les conflits d'origine exclusivement pécuniaire.

Vous demanderez la considération de ce sujet par la Conférence. Il n'est pas probable que dès l'abord toutes les nations représentées à la Conférence soient disposées à aller aussi loin que le voudraient les Etats-Unis dans l'établissement des limitations de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes de cette nature et il peut y avoir des objections graves à la considération de la matière comme sujet séparé et indépendant. Si vous trouvez ces objections insurmontables vous insisterez sur l'adoption de stipulations sous le chef d'arbitrage visant à l'établissement de pareilles limitations. Vous pourrez suggérer, et, si aucune meilleure solution ne paraît praticable, vous vous ferez même un devoir de demander l'adoption de quelques dispositions telles que les suivantes:

> L'emploi de la force pour le recouvrement d'une dette résultant d'un contrat et déclarée due par le Gouvernement d'un pays à un citoyen d'un autre pays n'est pas admissible avant que
>
> 1. La justice et le montant de la dette aient été déterminés par l'arbitrage, si le prétendu débiteur le demande;
>
> 2. Le temps et le mode de payement, et la caution, s'il y en a lieu, à donner jusqu'à payement, aient été déterminés par l'arbitrage, si le prétendu débiteur l'exige.

5. Dans le domaine général de l'arbitrage deux modes d'avancement se dessinent clairement. Le premier consiste à stipuler l'arbitrage obligatoire sur un plan aussi large que cela paraît actuellement praticable, et le second consiste à augmenter l'efficacité du système de sorte que les nations puissent plus facilement y recourir de leur plein gré.

Les déclarations nombreuses, tant de la part du Congrès que de l'exécutif des Etats-Unis, en faveur du règlement des conflits internationaux par la voie de l'arbitrage, vous sont familières.

Tant de traités séparés d'arbitrage ont été conclus entre des pays individuels qu'il n'y a guère lieu de douter que l'heure ne soit venue de faire un pas en avant dans cette direction. L'état de choses qui force la question d'un traité général d'arbitrage obligatoire sur le terrain de la délibération pratique est sans doute largement dû à ce que les Puissances à la Première Conférence de La Haye se sont généralement compromises vis-à-vis du principe du règlement pacifique des questions internationales, dans l'admirable convention pour l'arbitrage facultatif alors adoptée.

La Conférence de Rio, de l'été passé, stipula le règlement, par la voie de l'arbitrage, de toutes les réclamations pécuniaires parmi les Etats américains. Cette Convention a été ratifiée par le Président, de l'avis et du consentement du Sénat.

Au mois de décembre 1904 et de janvier 1905 mon prédécesseur, M. Hay, avait conclu des traités d'arbitrage séparés entre les Etats-Unis, d'un côté, et la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Portugal, l'Italie, la Suisse, l'Autriche-Hongrie, la Suède et la Norvège, et le Mexique. Le 11 février 1905 le Sénat recommanda et consentit à la ratification de ces traités, avec un amendement qui a eu l'effet d'empêcher l'échange des ratifications. L'amendement, pourtant, n'avait pas trait à la portée ou au caractère de l'arbitrage auquel le Président avait consenti et le Sénat avait donné son assentiment. Vous pourrez, donc, à juste titre, supposer qu'un traité général d'arbitrage dans les termes, ou essentiellement dans les termes, des séries de traités que j'ai indiquées, recevront l'approbation du Gouvernement des Etats-Unis. Voici le premier article de chacun de ces traités :

> Les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existant entre les deux Parties contractantes, qui viendraient à se produire entre elles, et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage établie par la Convention du 29 juillet 1899 à La Haye, à la condition, toutefois, qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'independance ou l'honneur des deux Etats contractants et qu'ils ne touchent pas aux intérêts de tierces Puissances.

Jusqu'à un tel point vous pourrez aller en consentant à un traité d'arbitrage général, et pour obtenir un pareil traité vous devriez faire les plus grands et les plus sérieux efforts.

Un tel traité d'arbitrage général nécessairement laisse à déterminer dans chaque cas la nature des questions en litige entre les deux Gouvernements, et si ces questions rentrent dans les limites du traité ou de ses exceptions, et quel sera l'étendue des pouvoirs des arbitres. L'amendement du Sénat qui empêcha la ratification de chacun de ces traités ne s'appliquait qu'à un autre article du traité qui prévoyait des engagements spéciaux à l'égard de ces matières et ne portait que sur la question de savoir qui agirait pour les Etats-Unis en concluant ces engagements spéciaux? Afin d'éviter que la même question ne s'élève relativement à n'importe quel traité d'arbitrage général que vous pourriez signer à La Haye, votre signature devrait être accompagnée d'une explication substantiellement comme suit:

> En signant le traité d'arbitrage général, les délégués des Etats-Unis désirent qu'il soit entendu que l'accord spécial stipulé à l'article—de ce traité sera soumis à l'approbation du Sénat des Etats-Unis.

La méthode, qui permet de donner à l'arbitrage plus d'efficacité, de sorte que les nations soient plus portées à y recourir volontairement et à conclure des traités dans lesquels elles s'engagent à s'y soumettre, est commandée par la constatation des faiblesses évidentes du système actuel. On ne peut douter que la principale objection à l'arbitrage repose non sur la répugnance des nations à soumettre leurs différends à un arbitrage impartial, mais sur l'appréhension que l'arbitrage auquel elles se soumettraient puisse n'être pas impartial. C'est devenu une pratique très généralisée chez les arbitres, de se comporter non point en juges tranchant les questions de fait et de droit à eux soumises, dans un esprit de responsabilité juridique, mais en négociateurs, cherchant la solution des problèmes à eux proposés, dans les traditions et les usages, et soumis à toutes les considérations et influences qui impressionnent les agents diplomatiques. Les deux méthodes sont radicalement opposées, procèdent de façons différentes d'envisager les obligations professionnelles, et fréquemment conduisent à des résultats extrêmement divergents. Il arrive très souvent qu'une nation qui serait très disposée à abandonner ses différends à un règlement judiciaire impartial, ne consent pas à les soumettre à cette espèce de procès

diplomatique. S'il pouvait y avoir un tribunal qui examinerait les questions litigieuses entre les nations avec le même esprit impartial et impersonnel que la Cour Suprême des Etats-Unis apporte aux questions qui surgissent entre citoyens des différents Etats, ou entre étrangers et citoyens des Etats-Unis, il n'y a aucun doute que les nations seraient beaucoup plus disposées à lui soumettre leurs controverses qu'elles ne le sont maintenant à courir les chances d'un arbitrage.

Vous devriez vous efforcer d'effectuer dans la Deuxième Conférence le développement du tribunal de La Haye en un tribunal permanent composé de juges qui fussent des fonctionnaires et rien d'autre, rétribués par un traitement adéquat, qui n'eussent aucune autre occupation, et consacrassent la totalité de leur temps à l'examen et au jugement des affaires internationales, selon la méthode judiciaire, et dans un esprit de responsabilité juridique. Ces juges devraient être choisis parmi les différentes nations, afin que les divers systèmes de droit et de procédure, ainsi que les principaux langages, fussent équitablement représentés. La Cour ainsi constituée aurait une dignité, emporterait une considération, occuperait un rang tels, que les meilleurs et les plus capables d'entre les juristes accepteraient d'y être nommés, et que le monde entier aurait dans ses jugements une absolue confiance.

La Convention d'arbitrage signée à la Première Conférence de La Haye ne renfermait aucune autorisation pour l'adhésion des Puissances non-signataires, mais elle stipulait:

> Les conditions auxquelles les Puissances qui n'ont pas été représentées à la Conférence internationale de la Paix, pourront adhérer à la présente Convention, formeront l'objet d'une entente ultérieure entre les Puissances contractantes.

Ce qui laissait tous les Etats de l'Amérique du Sud et de l'Amérique Centrale en dehors du traité. Les Etats-Unis se sont de temps en temps efforcés de leur procurer une occasion d'y accéder, et il fut convenu dernièrement que cette adhésion s'accomplirait comme préliminaire indispensable de leur participation à la Deuxième Conférence. La méthode convenue est que le jour avant l'ouverture de la Conférence un protocol serait signé par les représentants de toutes les Puissances signataires du traité substantiellement comme suit:

> Les représentants à la Deuxième Conférence de la Paix des Puissances signataires de la Convention de 1899 relativement au

règlement pacifique des conflits internationaux, pourvus des pouvoirs nécessaires à cet effet, sont convenus que dans le cas où les Etats qui n'étaient pas représentés à la Première Conférence de la Paix, mais qui ont été conviés à la Conférence présente, préviendraient le Gouvernement des Pays-Bas de leur adhésion à la Convention sus-dite, ils seront immédiatement censés y avoir accédé.

Il paraît que substantiellement tous les Etats de l'Amérique du Sud et de l'Amérique Centrale ont déjà prévenu le Gouvernement des Pays-Bas de leur adhésion à la Convention et en signant ce protocole leur notification aura l'effet voulu et ils deviendront parties compétentes de prendre part aux délibérations de la Deuxième Conférence destinée à amender et étendre la Convention d'arbitrage. Vous signerez le protocole au nom des Etats-Unis en vertu des pleins pouvoirs dont vous êtes déjà pourvus.

6. Vous maintiendrez la politique des Etats-Unis touchant l'immunité de la propriété privée des belligérants sur mer.

Le 28 avril 1904 le Congrès des Etats-Unis adopta la résolution suivante :

Il a été décidé par le Sénat et la Chambre des Représentants des Etats-Unis d'Amérique, réunis en Congrès, Que, de l'avis du Congrès des Etats-Unis, il est désirable, dans l'intérêt de l'uniformité d'action des Etats maritimes du monde en état de guerre, que le Président s'efforce d'amener entre les principales Puissances maritimes un accord ayant pour but d'incorporer dans la législation permanente des Puissances civilisées le principe de l'exemption de capture ou de destruction par les belligérants de toute propriété particulière sur mer qui ne constituerait pas de la contrebande de guerre.

Approuvé le 28 avril 1904.

Cette résolution est une expression de la manière dont les Etats-Unis ont envisagé la chose pendant tout le cours de leur existence. Une telle clause fut insérée au traité de 1775 avec la Prusse, signé par Benjamin Franklin, Thomas Jefferson, et John Adams, et proposée par les Etats-Unis comme amendement à ajouter à la clause relative à la course de la Déclaration de Paris de 1856.

Le refus des autres Puissances de faire accompagner l'interdiction de la course par une stipulation pareille fit que le Gouvernement des Etats-Unis refusa son adhésion à la déclaration.

La décision du Congrès était en réponse à la recommandation du

message du Président Roosevelt au Congrès au mois de décembre 1903, citant et appuyant un message antérieur du Président McKinley en décembre 1898, qui dit:

> Le Gouvernement des Etats-Unis a depuis longtemps sontenu ce principe humain et bienfaisant et il est maintenant dans le cas de le recommander aux autres Puissances sans qu'on puisse lui imputer des motifs égoïstes.

Quel que soit en ce moment l'intérêt spécifique apparent de ce pays ou de n'importe quel autre, le principe ainsi posé est d'une importance si permanente et si universelle qu'aucun balancement des chances de perte ou de gain probable dans l'avenir immédiat de la part de telle ou telle nation ne devrait l'emporter sur les considérations du bénéfice commun à la civilisation qui demande l'adoption d'une pareille entente.

A la Première Conférence de la Paix la question de l'immunité de la propriété privée sur mer n'était pas dans le programme. Sa considération fut demandée par les délégués des Etats-Unis et appuyée d'un exposé habile par M. Andrew D. White. Les représentants de plusieurs Grandes Puissances déclarèrent, pourtant, que dans l'absence d'instructions de la part de leurs Gouvernements ils ne pouvaient pas voter sur ce point; et dans ces circonstances, il faut reconnaître que l'affaire a bien progressé lorsqu'on voit incluse dans l'Acte Final de la Conférence une résolution émettant—

> Le vœu que la proposition tendant à déclarer l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre sur mer soit renvoyée à l'examen d'une Conférence ultérieure.

En conséquence, le projet a été inclus dans le programme actuel et le voilà en bonne voie d'être examiné.

Il conviendra que vous supportiez la proposition formulée et présentée par les délégués américains à la Première Conférence, comme suit:

> La propriété privée de tous les citoyens des Puissances signataires, à l'exception de la contrebande de guerre, sera exempte, en mer ou ailleurs, de capture ou de saisie par les navires armés ou par les forces militaires desdites Puissances. Toutefois cette disposition n'implique aucunement l'inviolabilité des navires, qui tenteraient d'entrer dans un port bloqué par les forces navales des susdites Puissances, ni des cargaisons desdits navires.

7. Depuis que le code des règles pour le gouvernement des opérations militaires sur terre a été adopté par la Première Conférence de la Paix il s'est trouvé des occasions pour son application sous des conditions très sévères, notamment dans la guerre Sud-Africaine et la guerre entre le Japon et la Russie. Sans doute les Puissances impliquées dans ces conflits ont eu l'occasion d'observer maints détails où des additions ou améliorations seraient à désirer. Vous considérerez leurs suggestions en vue de réduire, autant que possible, les maux de la guerre et de protéger les droits des neutres.

Pour ce qui est d'arranger une Convention relative aux coutumes de la guerre maritime vous êtes renvoyés au code de guerre maritime promulgué dans les Ordres généraux 551 du Département de la Marine du 27 juin 1900, qui a reçu l'approbation générale des autorités navales dans tout le monde civilisé, et qui, en général, exprime les vues des Etats-Unis, sauf quelques amendements peu nombreux suggérés dans le volume des discussions du droit international du *Naval War College* de l'année 1903, pp. 91-97. L'ordonnance mettant ce code en vigueur fut révoquée par le Département de la Marine, non pas à cause de quelque changement de vues relativement aux règles y contenues, mais parce que beaucoup de ces règles, imposées à nos forces navales par le code, les auraient placées dans une position désavantageuse vis-à-vis des forces des autres Puissances que ces règles n'auraient pas liées. Toute la discussion de ces règles contenue dans le volume dont je viens de parler est recommandée à votre sérieuse étude.

Vous insisterez auprès de la Conférence de la Paix pour qu'elle formule des règles internationales de guerre sur mer et vous lui offrirez le Code de Guerre maritime de 1900, avec les modifications déjà suggérées, ainsi que celles qui pourraient encore devenir nécessaires par suite d'accords intervenus à la Conférence, comme base des règles à considérer.

8. La clause du programme touchant les droits et les devoirs des neutres est d'une importance très grande et fournirait en elle-même un sujet de discussion qui suffirait à occuper le temps et justifier les travaux de la Conférence.

Les différentes matières que la Conférence peut se voir appelée à examiner donneront probablement naissance à des propositions qui devraient être considérées sous le rapport de leurs relations réciproques, dans l'ordre suivant d'importance essentielle:

(1) Dispositions tendant à prévenir des différends entre nations.

(2) Dispositions tendant à régler les différends sans avoir recours à la guerre.

(3) Dispositions tendant à conserver les droits et les intérêts des neutres.

(4) Dispositions tendant à tempérer les maux de la guerre aux belligérants.

On ne devrait jamais perdre de vue l'importance relative de ces catégories de dispositions.

On ne devrait adopter aucune règle dans le but de réduire les maux de la guerre aux belligérants qui tendrait fortement à détruire le droit des neutres, ni aucune règle relativement aux droits des neutres qui tendrait à amener la guerre. Il est de la plus haute importance que non seulement les droits, mais aussi les devoirs des neutres, soient déterminés et compris clairement et distinctement, non seulement parce qu'il ne faut pas permettre que les malheurs que les nations belligérantes s'attirent sur soi se répandent chez leurs voisins paisibles, et sans nécessité portent atteinte au reste du genre humain, mais encore parce que des divergences relativement aux droits et aux devoirs des neutres tendent constamment à les mettre en controverse avec l'un ou l'autre belligérant.

Ces deux raisons demandent qu'on mette un soin particulier à s'entendre sur ce qu'il faudra considérer comme contrebande de guerre. Il y a eu dernièrement une tendance à étendre largement la liste des articles à considérer comme contrebande, et il est probable que si c'est aux belligérants eux-mêmes de déterminer au commencement d'une guerre ce qui sera contrebande, cette tendance continuera jusqu'à ce que la liste renferme une grande proportion de tous les articles de commerce, sous prétexte qu'ils pourraient être utiles à l'ennemi. Ce résultat une fois obtenu, surtout si la doctrine des voyages continus est appliquée simultanément, la doctrine que le pavillon couvre la marchandise et la doctrine que les blocus pour être obligatoires doivent être effectifs, aussi bien que toute règle en faveur de l'immunité de la propriété des belligérants en mer, seront dépouillées d'une grande partie de leur effet et nous trouverons que nous rebroussons chemin au lieu d'avancer dans nos efforts visant à empêcher qu'aucune guerre ne devienne une calamité universelle. L'exception de la contrebande de guerre dans la Déclaration de Paris sera étendue de manière à détruire en grande partie l'effet de cette

déclaration. D'un autre côté, la résistance à cette tendance vers l'expansion de la liste de la contrebande ne doit pas être abandonnée, au moment même où la guerre sévit, aux Puissances neutres dont le commerce en souffre, parce que c'est par ce procédé que les neutres sont eux-mêmes entraînés dans la guerre. Vous ferez de votre mieux d'amener une entente au sujet de ce qui doit constituer de la contrebande; et il est grandement à désirer que la liste soit restreinte autant que possible.

Avec ces instructions, on vous fournira copie de la correspondance diplomatique relativement à la Conférence, des instructions aux délégués à la Première Conférence qui, à tous égards, sont ici réaffirmées, ainsi que de leur rapport, des discussions du droit international du *Naval War College* de 1903, du rapport des délégués américains à la Conférence des Républiques d'Amérique à Rio de Janeiro en 1906, et du rapport des délégués américains à la Conférence de Genève de 1906 pour la révision de la Convention de la Croix-Rouge de 1864.

Suivant le précédent établi par la commission déléguée à la Première Conférence, tous les rapports et communications que vous ferez à ce Gouvernement-ci seront adressés au Département d'Etat pour en être éventuellement examinés et conservés dans ses archives. Les procès-verbaux de votre commission seront dressés par votre secrétaire, M. Chandler Hale. S'il vous arrivait d'avoir le moindre doute au sujet du sens ou de l'effet de ces instructions, ou si vous jugiez qu'il y a lieu d'instructions spéciales, vous communiquerez librement avec le Département par le télégraphe. C'est le désir ardent du Président que vous contribuiez d'une manière substantielle aux travaux effectifs de la Conférence, et que ses délibérations aient pour resultat de rendre la justice internationale plus certaine et la paix internationale plus sure.

Je suis, messieurs, votre serviteur tout obéissant,

ELIHU ROOT.

RAPPORT ADRESSÉ AU SECRÉTAIRE D'ÉTAT PAR LES DÉLÉGUÉS DES ÉTATS-UNIS À LA DEUXIÈME CONFÉRENCE DE LA HAYE[1]

L'HONORABLE ELIHU ROOT,
Secrétaire d'Etat.

MONSIEUR : En réponse à la demande de l'Union interparlementaire, assemblée à St. Louis en 1904, qu'une Conférence de la Paix fût tenue prochainement et que le Président des Etats-Unis invitât toutes les nations à envoyer des représentants à cette Conférence, le ci-devant Secrétaire d'Etat, par ordre du Président, le 21 octobre 1904, chargea les représentants des Etats-Unis, accrédités auprès des Puissances signataires des actes de la Conférence de La Haye de 1899, de faire des ouvertures en vue d'une Deuxième Conférence aux Ministres des Affaires Etrangères des pays respectifs.

Les réponses à ces instructions circulaires du 21 octobre 1904, indiquèrent que la proposition de convoquer une Deuxième Conférence avait été généralement accueillie avec faveur. A une époque subséquente la Russie donna à entendre que l'initiateur de la Première Conférence était disposé, dû au rétablissement de la paix dans l'Orient, à entreprendre la convocation d'une nouvelle Conférence pour continuer, aussi-bien que compléter, l'œuvre de la Première. L'offre du Czar de faire les démarches nécessaires pour convoquer une Deuxième Conférence de la Paix internationale fut accueillie avec joie par le Président et l'Acte Final de la Conférence ne fait que mentionner au préambule l'invitation du Président.

Le Gouvernement russe se chargea ainsi de convoquer la Conférence, et le 12 avril 1906, soumit le programme suivant qui parut acceptable aux Puissances en général et servit de base au travail de la Conférence :

> 1°. Améliorations à apporter aux dispositions de la Convention relative au règlement pacifique des conflits internationaux en ce qui regarde la Cour d'arbitrage et les Commissions internationales d'enquête ;
>
> 2°. Compléments à apporter aux dispositions de la Convention de 1899 relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre, entre autres concernant l'ouverture des hostilités, les droits des neutres

[1] Traduction. Pour le texte anglais, voir *Foreign Relations of the United States*, 1907, deuxième partie, p. 1144; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*, vol. ii, p. 198.

sur terre, etc. Déclarations de 1899. L'une d'elles étant périmée, question de son renouvellement;

3°. Elaboration d'une Convention relative aux lois et usages de la guerre maritime, concernant:

Les opérations spéciales de la guerre maritime, telles que le bombardement des ports, villes et villages, par une force navale, pose de torpilles, etc.;

La transformation des bâtiments de commerce en bâtiments de guerre;

La propriété privée des belligérants sur mer;

Le délai de faveur à accorder aux bâtiments de commerce pour quitter les ports neutres ou ceux de l'ennemi après l'ouverture des hostilités;

Les droits et devoirs des neutres sur mer, entre autres, question de la contrebande, régime auquel seraient soumis les bâtiments des belligérants dans les ports neutres; destruction pour force majeure des bâtiments de commerce neutres arrêtés comme prises.

Dans ladite Convention à élaborer, seraient introduites les dispositions relatives à la guerre sur terre qui seraient applicables également à la guerre maritime;

4°. Compléments à apporter à la Convention de 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de 1864.

Toutefois, les Etats-Unis se réservèrent le droit de mettre en discussion deux matières de grande importance qui ne se trouvent pas dans le programme, à savoir, la réduction ou la limitation des armements et les restrictions ou limitations de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes publiques ordinaires résultant des contrats.

Il fut enfin décidé que la Conférence s'assemblerait à La Haye le 15ème jour du mois de juin 1907, et ainsi la Conférence, proposée par le Président des Etats-Unis et convoquée par Sa Majesté la Reine des Pays-Bas sur l'invitation de l'Empereur de toutes les Russies, se dessina et prit une forme définitive.

On se rappellera que la Première Conférence de la Paix, quoique internationale, n'était pas universelle, car une fraction seulement des Puissances qui reconnaissent et observent le droit international dans leurs relations mutuelles avaient été invitées à La Haye. Le fait que celles qui n'avaient pas été invitées pourraient adhérer aux conventions fut prévu par la Conférence elle-même, et les Conventions concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et concernant l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève du 22 août 1864, disposaient que les Puissances non-signataires,

en adhérant, étaient par là admises aux bénéfices, aussi bien que liées par les engagements, des différentes conventions. La Convention pour le règlement pacifique des différends internationaux (article 60) suggérait l'adhésion éventuelle de ces pays, mais stipulait que pour cela il faudrait qu'une entente intervînt entre les Puissances contractantes.

Dans les circulaires du 21 octobre et du 16 décembre 1904, il fut suggéré comme chose désirable de considérer et d'adopter une manière de procéder qui permît aux Etats non-signataires des actes primitifs de la Conférence de La Haye de devenir parties adhérentes. Le Gouvernement russe prit note de cette suggestion et adressa des invitations à quarante-cinq pays, en réponse auxquelles quarante-quatre nations s'assemblèrent à La Haye et prirent part à la Conférence. Il ne se rencontra point d'opposition à l'admission des Etats non-signataires aux bénéfices de la Convention de 1899 pour le règlement pacifique des différends internationaux, et le 14ème jour de juin 1907, les signataires de la Première Conférence donnèrent leur assentiment formel, signé et scellé par eux, à l'adhésion des Puissances non-signataires invitées à la Deuxième Conférence.

La délégation des Etats-Unis à la Conférence était composée des membres suivants:

Délégués plénipotentiaires ayant le rang d'Ambassadeur extraordinaire: Joseph H. Choate, de New-York; Horace Porter, de New-York; Uriah M. Rose, d'Arkansas.

Délégué plénipotentiaire: David Jayne Hill, de New-York, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire des Etats-Unis auprès des Pays-Bas.

Délégués plénipotentiaires ayant le rang de Ministre plénipotentiaire: le Général de brigade, George B. Davis, Chef de la Justice militaire de l'Armée des Etats-Unis; le Contre-Admiral Charles S. Sperry, de la Marine des Etats-Unis; William I. Buchanan, de New-York.

Délégué technique et expert en matières de droit international: James Brown Scott, de Californie.

Délégué technique et expert attaché à la commission: Charles Henry Butler, de New-York.

Secrétaire de la commission: Chandler Hale, de Maine.

Sous-secrétaires de la commission: A. Bailly-Blanchard, de la Louisiane; William M. Malloy, d'Illinois.

Le Gouvernement hollandais mit au service de la Conférence le

Binnenhof, siège des Etats-Généraux, et le 15ème jour de juin 1907, à 3 heures de l'après-midi, la Conférence fut ouverte par Son Excellence le Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas en présence des délégués représentant quarante-quatre nations. Au cours de ses remarques, Son Excellence offrit " un tribut de gratitude à l'éminent homme d'Etat qui préside aux destinées des Etats-Unis d'Amérique. Monsieur le Président Roosevelt a puissamment contribué à faire lever la graine semée par l'Auguste Initiateur des solennelles assemblées internationales convoquées pour discuter et préciser davantage les règles de droit international, qui, comme les Etats sont les premiers à le reconnaître, doivent régir leurs relations."

En terminant son discours de bienvenue, Son Excellence suggéra pour président de la Conférence Son Excellence M. Nelidow, premier délégué de Russie, et, de l'assentiment unanime de l'assemblée, M. Nelidow accepta la présidence et fit une allocution, en partie personnelle, dans laquelle, après avoir remercié la Conférence de l'honneur de la présidence, il appela l'attention sur l'œuvre accomplie par la Première Conférence et les espérances des délégués assemblés. A la suite de son discours, il proposa le personnel du secrétariat-général.

A la séance suivante de la Conférence, le 19 juin, le président proposa que la Conférence suivît la procédure de la Première Conférence, tout en l'adaptant aux nouvelles conditions ; car, la Conférence étant si grande, il semblait expédient de dresser une série de règles et de règlements pour faciliter la conduite des affaires. Le président là-dessus proposa les douze articles suivants, qui furent adoptés unanimement à l'exception du troisième alinéa de l'article 8, qui fut supprimé :

Article 1. La Deuxième Conférence de la Paix est formée de tous les plénipotentiaires et délégués techniques des Puissances signataires ou adhérents des conventions et actes signés à la Première Conférence de la Paix de 1899.

Article 2. Après la constitution de son Bureau, la Conférence constituera des Commissions pour l'étude des questions comprises dans son programme.

Les plénipotentiaires des Puissances sont libres de s'inscrire dans les listes de ces Commissions selon leurs propres convenances et de désigner les délégués techniques qui y prendront part.

Article 3. La Conférence nomme le président et les vice-présidents de chaque Commission.

Les Commissions nomment leur secrétaire et leur rapporteur.

ARTICLE 4. Chaque Commission aura la faculté de se diviser en sous-commissions qui constitueront elles-mêmes leur bureau.

ARTICLE 5. Un comité de rédaction pour la coordination des actes votés par la Conférence et leur composition finale sera également nommé par la Conférence au début de ses travaux.

ARTICLE 6. Les membres des délégations sont tous autorisés à prendre part aux délibérations dans les séances plénières de la Conférence, ainsi que dans les Commissions dont il sont membres. Les membres d'une même délégation peuvent se remplacer les uns les autres.

ARTICLE 7. Les membres de la Conférence assistant aux séances des Commissions dont ils ne sont past membres n'ont le droit de prendre part aux délibérations que sur une autorisation *ad hoc* des présidents des Commissions.

ARTICLE 8. Dans les scrutins chaque délégation ne dispose que d'une voix.

Le vote a lieu par appel nominal, opéré dans l'ordre alphabétique des Puissances représentées.

[La délégation d'une Puissance peut se faire représenter par celle d'une autre.]

ARTICLE 9. Toute proposition d'une résolution ou d'un vœu à discuter par la Conférence doit, en règle générale, être remise par écrit au président, imprimée et distribuée avant d'être mise en discussion.

ARTICLE 10. Le public pourra être admis aux séances plénières de la Conférence avec des cartes distribuées par les soins du secrétariat-général avec l'autorisation du président.

Le bureau peut toujours décider que la publicité n'aura pas lieu pour des séances déterminées.

ARTICLE 11. Les procès-verbaux des séances plénières de la Conférence et des commissions donnent un résumé succinct des délibérations.

Ils seront remis en épreuve aux membres de la Conférence en temps utile et ne seront pas lus au commencement des séances.

Chaque délégué a le droit de demander l'insertion *in extenso* de ses déclarations officielles d'après le texte remis par lui au secrétariat et de faire des observations sur les procès-verbaux.

Les rapports des Commissions et sous-commissions seront imprimés et distribués avant d'être mis en discussion.

ARTICLE 12. La langue française est reconnue comme langue officielle pour les délibérations et les actes de la Conférence.

Les discours prononcés dans une autre langue seront résumés oralement en français par les soins du secrétariat-général, d'accord avec l'orateur lui-même.

Le président déclara que le programme des travaux de la Conférence était tellement élaboré qu'il serait sage de diviser la Conférence en

quatre Commissions; qu'en agissant ainsi on suivrait le précédent de 1899, car la Première Conférence répartit les sujets énumérés dans le programme entre trois Commissions. En conséquence, les dispositions suivantes furent proposées et arrêtées:

PREMIÈRE COMMISSION

Arbitrage.
Commissions d'enquête internationales et questions connexes.

DEUXIÈME COMMISSION

Améliorations dans le régime des lois et coutumes de la guerre sur terre.
Ouverture des hostilités.
Déclarations de 1899.
Droits et obligations des neutres sur terre.

TROISIÈME COMMISSION

Bombardement des ports, villes et villages par une force navale.
Pose des torpilles, etc.
Régime auquel seraient soumis les bâtiments des belligérants dans les ports neutres.
Compléments à apporter à la Convention de 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de 1864, revisée en 1906.

QUATRIÈME COMMISSION

Transformation des bâtiments de commerce en bâtiments de guerre.
La propriété privée sur mer.
Le délai de faveur.
Contrebande de guerre. Blocus.
Destruction par force majeure des prises neutres.
Dispositions relatives à la guerre sur terre qui seraient applicables également à la guerre maritime.

Sur cela, le président proposa pour présidents des diverses Commissions les délégués suivants:

Première Commission: S. Exc. M. Léon Bourgeois.
Deuxième Commission: S. Exc. M. Beernaert; président-adjoint, S. Exc. M. T. M. C. Asser.
Troisième Commission: S. Exc. le Comte Tornielli.
Quatrième Commission: S. Exc. M. de Martens.

En même temps, le président désigna comme présidents honoraires de la troisième et de la deuxième Commission, MM. Joseph H. Choate et Horace Porter, et comme membres du comité de correspondance, l'Hon. Uriah M. Rose. Le président recommanda que les délibérations fussent tenues secrètes, ou, du moins, qu'elles ne fussent pas communiquées par les membres aux journaux. La recommandation fut adoptée à l'unanimité mais ne fut pas observée universellement par les délégués.

Les première, deuxième, et troisième Commissions furent subséquemment divisées en sous-commissions afin d'en réduire le nombre des membres et de faciliter le travail, et à différentes reprises des comités d'examen furent nommés par chacune des Commissions afin d'en réduire encore davantage le nombre des membres et de présenter en forme convenable les projets acceptés en principe, mais non pas en détail, par les diverses Commissions. Enfin, pour corriger le langage et assigner les différents projets déjà approuvés à leur propre place dans l'Acte Final, un grand comité de rédaction fut nommé dans une séance de la Conférence, ainsi qu'un sous-comité, composé de huit membres, pour exécuter le travail du grand comité et lui en faire un compte rendu. On peut dire que la délégation américaine était représentée dans presque tous ces divers comités et sous-comités ainsi que dans les Commissions et sous-commissions.

Le travail actuel de la Conférence se faisait donc en commission et comité. Les résultats, en tant que les différentes Commissions le désiraient, étaient rapportés à la Conférence siégeant en séance plénière, pour en être approuvés, après quoi ils étaient soumis au sous-comité de rédaction pour la révision définitive, qui, cependant, touchait la forme, non pas la substance. Les résultats ainsi obtenus furent consignés dans l'Acte Final et signés par les plénipotentiaires le 18 octobre 1907, date à laquelle la Conférence s'ajourna.

Les résultats positifs de la Conférence pourraient s'énoncer, peut-être avec égale justesse, de deux différentes manières : Premièrement, en analysant la tâche de chaque Commission et les résultats obtenus par chacune, ou, en second lieu, en énumérant et décrivant les résultats dans l'ordre dans lequel ils apparaissent, arrangés par la Conférence elle-même, dans l'Acte Final. La première méthode aurait l'avantage de montrer les travaux de chaque commission dans leur ensemble depuis la présentation des divers projets jusqu' au moment où ils prirent une forme définitive dans la Commission et furent

approuvés par la Conférence en séance plénière. Comme, cependant, des projets importants furent considérés par les Commissions qui n'ont pas été mis au scrutin par la Conférence, ou sous une forme tellement modifiée qu'ils avaient presque l'apparence de propositions nouvelles, et attendu que les différentes conventions et mesures adoptées sont arrangées dans l'Acte Final sans allusion spécifique aux Commissions, il semble convenable de suivre l'ordre de l'Acte Final, afin que chaque mesure puisse occuper la place dans le rapport qui lui a été assignée par la Conférence elle-même. Cet arrangement fera ressortir le résultat lui-même plutôt que les moyens par lesquels le résultat a été obtenu, et empêchera en grande partie la répétition et la duplication.

Suivant donc l'ordre de l'Acte Final, les diverses conventions, déclarations, résolutions, et recommandations sont précédées d'un paragraphe à point exposant le motif dont la Conférence était animée :

> Dans une série de réunions, tenues du 15 juin au 18 octobre 1907, où les délégués précités ont été constamment animés du désir de réaliser, dans la plus large mesure possible, les vues généreuses de l'Auguste Initiateur de la Conférence et les intentions de leurs Gouvernements, la Conférence a arrêté, pour être soumis à la signature des plénipotentiaires, le texte des Conventions et de la Déclaration énumérées ci-après et annexées au présent Acte.

L'Acte Final alors énumère quatorze sujets, dont treize sont des Conventions, et le quatorzième est une Déclaration.

On traitera de chacune d'elles à son tour.

I.—Convention relative au règlement pacifique des différends internationaux

Cette Convention, tant dans sa conception que dans son exécution, est l'œuvre de la Première Conférence de la Paix, de 1899, mais les huit ans qui se sont écoulés depuis son adoption ont suggéré maintes améliorations et modifications, et pas peu d'additions. L'étendue de ces changements sera démontrée par la simple déclaration que tandis que la Convention de 1899 contenait soixante et un articles, la révision de 1907 en renferme quatre-vingt-dix-sept. Mais ces chiffres ne mettent pas en lumière la nature et l'importance des changements. Toutefois l'édifice de 1899 demeure pratiquement intact, l'addition principale étant la stipulation en faveur de la procédure

sommaire proposée par le délégué français et adoptée par la Conférence. (Titre IV, Chapitre IV, articles 86-90.)

Tous les changements importants qui tendaient soit à élargir la portée de la Convention, soit à en rendre l'application plus facile, et partant, plus utile, seront discutés en détail dans l'ordre suivi par la Convention.

Les articles 2 à 8 du Titre II de la Convention révisée traitent des bons offices et de la médiation, et dans ce titre il n'y a qu'un changement d'importance, à savoir, l'insertion du mot " désirable " à l'article 3, de sorte que l'offre des bons offices par des Puissances étrangères au conflit est considérée non seulement utile, comme dans la Convention de 1899, mais désirable, comme l'a révisé la Conférence de 1907. Le changement est peut-être peu considérable, mais les Puissances pourraient bien regarder une chose comme étant utile, et pourtant la considérer peu désirable. Il se peut bien que le terme " désirable " constitue un pas vers l'obligation morale et qu'avec le temps il donne naissance à l'obligation légale. Il en est de même de l'insertion du mot " désirable " à l'article 9, rendant le recours à la commission internationale d'enquête désirable aussi bien qu'utile. Les deux additions furent proposées par la délégation américaine et acceptées unanimement par la Conférence. Il n'est peut-être pas hors de propos de remarquer ici qu'un changement analogue a été fait sur la proposition de l'Autriche-Hongrie dans la révision de l'article 16 de la Convention primitive, de sorte que l'arbitrage des questions juridiques et des questions relatives à l'interprétation et l'application des conventions internationales est déclaré être non seulement efficace et équitable mais désirable. (Article 38.)

Le Titre III, tant dans la Convention originale que dans la convention révisée, porte sur les commissions internationales d'enquête; mais tandis que la Convention de 1899 ne renfermait que six articles (9-14 inclusivement), la révision en contient vingt-huit. Un peu de réflexion rendra raison des grands soins et de la mûre délibération consacrés à la commission d'enquête par la Conférence récente. En 1899 fut créée une institution qui, on l'espérait, serait de bon service. En 1907 la création fut révisée et amplifiée à la lumière de l'expérience pratique, car l'institution, méritoire en théorie, avait justifié son existence à un moment très critique, à savoir, par le règlement pacifique de l'incident du Dogger Bank (1904). Les dispositions de 1899 étaient maigres et ne suffisaient pas pour faire face aux besoins d'une

enquête pratique. En 1907 la procédure actuellement adoptée par la commission d'enquête fut présentée à la Conférence, étudiée, considérée, et employée pour base des règles et règlements actuels. Néanmoins, la nature de la commission d'enquête reste la même. C'était, et l'est encore, une commission internationale chargée de constater les faits dans une controverse internationale, et son devoir est accompli lorsque les faits en controverse ont été établis. Elle ne rend pas jugement, ni n'applique aux faits découverts aucun principe de droit, car ce n'est pas un tribunal. (Article 35.)

Le siège de la commission est à La Haye, mais les parties peuvent stipuler dans le compromis que la commission s'assemble ailleurs (article 11), ou bien la commission peut, après sa formation, et durant sa session à La Haye, se transporter, du consentement des parties, à tel lieu ou lieux selon qu'il semblera convenable en vue de constater les faits en controverse. Les parties litigantes non seulement s'engagent à fournir à la commission d'enquête, dans la mesure du possible, les moyens et les facilités nécessaires pour l'établissement des faits, mais les Puissances contractantes conviennent de fournir des renseignements en conformité de leur législation nationale, à moins que ces renseignements ne portent atteinte à leur souveraineté et leur sécurité.

Ainsi qu'il a été dit auparavant, la Première Conférence a créé la commission d'enquête, mais a laissé les parties en litige déterminer la procédure, spécifiant seulement que l'enquête a lieu contradictoirement. Si la procédure n'était pas établie d'avance par les Puissances en conflit, la commission devait alors en formuler les règles. (Article 10.) Les désavantages de cette disposition sont évidents. Les parties, excitées par la passion ou mal à l'aise, devaient sous l'impulsion du moment, inventer un code de procédure élaboré, une tâche qui pourrait bien être aussi difficile que celle de constater les faits en litige. En second lieu, si elles ne l'avaient pas fait, la commission devait déterminer la procédure. Que cette tâche pourrait bien être confiée à la commission est prouvé par le fait que la commission de 1904 rédigea, en effet, un code satisfaisant. Mais la procédure ainsi conçue ne pouvait pas être connue d'avance aux pays litigants, et les agents, ainsi que les conseils, furent, par conséquent, privés de l'occasion de se la rendre familière avant de s'engager dans la cause.

La révision de 1907 vise donc à obvier à cette difficulté en établissant un bon code de procédure basé sur l'expérience de la com-

mission de 1904. Il est de caractère pratique, car il est basé sur la pratique actuelle. Il établit d'avance la procédure de la commission, débarrassant ainsi les parties de cette rude besogne et laissant la commission libre de commencer ses labeurs sans qu'il soit nécessaire de dresser des règles et un règlement élaborés pour la conduite de l'affaire devant elle. Toutefois, la procédure n'est pas obligatoire, car les parties peuvent, si elles le préfèrent, spécifier dans le renvoi la procédure à suivre (Article 10), mais la Conférence recommanda un code de procédure qui devait être appliqué si les parties n'adoptaient pas d'autres règles (Article 17). La révision du titre consacré aux commissions internationales d'enquête reçut l'approbation unanime de la Conférence.

Le choix de commissaires est, et devra toujours l'être, un point délicat et difficile. Chacun aperçoit les faits à sa manière, et l'intérêt national tend involontairement à fausser le jugement de celui dont la patrie est engagée dans la controverse. Mais la valeur de la constatation des faits dépend de l'exactitude de cette constatation. Si c'est possible, ils devraient être constatés par un tribunal dont les nationaux sont exclus. Le monde ne semble pas être prêt pour cette solution idéale, mais la Conférence fit un pas sérieux dans sa direction lorsqu'elle associa aux commissaires des personnes étrangères au différend. L'article 12 de la Convention révisée pour le règlement pacifique des différends internationaux arrête que les commissaires d'enquête, à défaut d'un engagement contraire spécial, seront choisis en conformité des articles 45 et 57 de la Convention révisée. Voici la teneur de ces articles :

> ARTICLE 45. Lorsque les Puissances contractantes veulent s'adresser à la Cour permanente pour le règlement d'un différend survenu entre elles le choix des arbitres appelés à former le tribunal compétent pour statuer sur ce différend, doit être fait dans la liste générale des membres de la Cour.
>
> A défaut de constitution du tribunal arbitral par l'accord des parties, il est procédé de la manière suivante :
>
> Chaque partie nomme deux arbitres, dont un seulement peut être son national ou choisi parmi ceux qui ont été désignés par elle comme membres de la Cour permanente. Ces arbitres choisissent ensemble un sur-arbitre.
>
> En cas de partage des voix, le choix du sur-arbitre est confié à une Puissance tierce, désignée de commun accord par les parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une Puissance différente et le choix du sur-arbitre est fait de concert par les Puissances ainsi désignées.

Si, dans un délai de deux mois, ces deux Puissances n'ont pu tomber d'accord, chacune d'elles présente deux candidats pris sur la liste des membres de la Cour permanente, en dehors des membres désignés par les parties et n'étant les nationaux d'aucune d'elles. Le sort détermine lequel des candidats ainsi présentés sera le sur-arbitre.

ARTICLE 57. Le sur-arbitre est de droit président du tribunal.

Lorsque le tribunal ne comprend pas de sur-arbitre, il nomme lui-même son président.

L'examen de l'article 45 montre qu'au moins un des commissaires ou arbitres doit être étranger au différend. L'article 32 de la Convention de 1899 laissa tous les deux commissaires ou arbitres au libre choix de la Puissance qui choisit. En second lieu, on observera que la Convention révisée s'efforce d'assurer la constitution de la cour ou de la commission en fournissant d'amples moyens pour choisir un sur-arbitre. Dans la Convention de 1899, en cas de partage des voix, le choix du sur-arbitre était confié a une Puissance tierce désignée d'un commun accord par les parties en litige. Si, toutefois, les parties ne tombaient pas d'accord sur la Puissance tierce, chacune choisissait une Puissance neutre et ces Puissances neutres choisissaient le sur-arbitre. Il pourrait bien se faire, pourtant, que ces intermédiaires fussent aussi loin de s'accorder que les parties. La révision a, par conséquent, arrêté qu'en cas de désaccord, chacune des Puissances en litige choisirait dans la liste de la Cour permanente deux membres qui ne sont ni citoyens de, ni ne doivent leur nomination à une Puissance désignante ; qu'ensuite, le sur-arbitre serait tiré au sort parmi les membres de la cour ainsi désignés.

On voit donc que la cour ou la commission se composera de cinq membres dont au moins deux devront être étrangers au différend. Le sur-arbitre choisi de leur commun accord peut être indifférent. Si les commissaires ou arbitres ne réussissent pas à s'accorder, et à faire usage des moyens fournis, il s'ensuit que le sur-arbitre choisi sera étranger à la dispute, et de la commission ou du tribunal composé de cinq personnes compétentes la majorité, c'est-à-dire, trois, seraient des personnes n'ayant aucun intérêt national, ni penchant, dans la controverse. Il semblerait donc que la Convention révisée garantit que la constatation des faits se fera aussi impartialement qu'elle pour-

rait se faire lorsque des représentants nationaux sont membres d'une petite commission ou d'une petite cour. Ces dispositions s'appliquant au choix des arbitres pour la constitution du tribunal à La Haye, il n'est pas nécessaire de les mentionner de nouveau en détail.

L'article 48 de la révision de la Convention de 1899 est ainsi conçu:

> Les Puissances contractantes considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte.
>
> En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente Convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices.

A ces deux paragraphes a été ajoutée la disposition suivante:

> En cas de conflit entre deux Puissances, l'une d'elles pourra toujours adresser au Bureau international une note contenant sa déclaration qu'elle serait disposée à soumettre le différend à un arbitrage.
>
> Le Bureau devra porter aussitôt la déclaration à la connaissance de l'autre Puissance.

La délégation américaine de 1899 fit la réserve suivante touchant cet article, et la délégation américaine de 1907 a répété la réserve exactement dans le langage de 1899:

> Rien de ce qui est contenu dans cette Convention ne peut être interprété de façon à obliger les Etats-Unis d'Amérique à se départir de leur politique traditionnelle, en vertu de laquelle ils s'abstiennent d'intervenir, de s'ingérer ou de s'immiscer dans les questions politiques ou dans la politique ou dans l'administration intérieure d'aucun Etat étranger. Il est bien entendu également que rien dans la Convention ne pourra être interprété comme impliquant un abandon par les Etats-Unis d'Amérique de leur attitude traditionnelle à l'égard des questions purement américaines.

Les altérations touchant la Cour permanente d'Arbitrage, comme dans le cas de la commission d'enquête, se rapportent principalement à la procédure. Dans ce cas, comme dans le précédent, les amendements furent le résultat de l'expérience acquise dans des conflits soumis à la décision de la Cour.

D'abord, l'article 52, une révision de l'article 31, stipule que le compromis devra spécifier en détail dans quel délai les arbitres devront être nommés, la forme, l'ordre et les délais dans lesquels les divers documents nécessaires à l'arbitrage devront être communiqués (article 63), la somme que chacune des parties devra déposer d'avance pour couvrir les frais. Le compromis devra également, s'il y a lieu, déterminer la manière de nommer les arbitres, tous les pouvoirs spéciaux que le tribunal pourrait posséder, le lieu où il siégera, la langue dont il aura à se servir ainsi que celles dont l'emploi sera autorisé devant le tribunal, et, en général, toutes les conditions dont les parties seront convenues.

Il est souvent difficile de formuler la question à soumettre au tribunal et il se peut bien que les parties au procès, quoique disposées à arranger le différend, ne puissent s'entendre sur la forme de soumission. C'est pourquoi, afin d'aider les parties, non pas les contraindre, la convention révisée fournit une méthode au moyen de laquelle la Cour permanente est compétente de dresser un compromis si les parties conviennent de s'en rapporter à la Cour. Il peut arriver que l'une des parties veuille et que l'autre ne veuille pas. La Convention a donc stipulé que dans un cas pareil la Cour pourrait, sur la demande de l'une des parties, formuler le compromis. Voici l'exact langage de l'article:

> Elle est également compétente, même si la demande est faite seulement par l'une des parties, après qu'un accord par la voie diplomatique a été vainement essayé, quand il s'agit:
>
> 1°. D'un différend rentrant dans un traité d'arbitrage général conclu ou renouvelé après la mise en vigueur de cette Convention et qui prévoit pour chaque différend un compromis et n'exclut pour l'établissement de ce dernier ni explicitement ni implicitement la compétence de la Cour. Toutefois, le recours à la Cour n'a pas lieu si l'autre partie déclare qu'à son avis le différend n'appartient pas à la catégorie des différends à soumettre à un arbitrage obligatoire, à moins que le traité d'arbitrage ne confère au tribunal arbitral le pouvoir de décider cette question préalable;
>
> 2°. D'un différend provenant de dettes contractuelles réclamées à une Puissance par une autre Puissance comme dues à ses nationaux, et pour la solution duquel l'offre d'arbitrage a été acceptée. Cette disposition n'est pas applicable si l'acceptation a été subordonnée à la condition que le compromis soit établi selon un autre mode.

Si l'autre partie consent, et la pression morale est forte, l'accord spécial pourra s'obtenir par ce mode; mais comme la Cour n'est pas en session permanente et aurait besoin d'être constituée dans le but exprès de formuler l'accord, il s'ensuit que l'accord doit être en réalité le résultat du consentement des deux parties, parce que la Cour ne peut être constituée que par l'action commune et le concours des deux parties en litige. On croit, cependant, que la présence d'une telle possibilité engagera les disputants à prendre une décision, quand même ils ne tiendraient pas à profiter des moyens prévus.

Il est à remarquer que la deuxième section de l'article 53 a trait à l'arbitrage de différends provenant de dettes contractuelles. Comme l'engagement de renoncer à l'emploi de la force dépend de l'arbitrage, et comme l'arbitrage est impossible sans compromis préalable, il peut arriver que le manque d'accord détruise, en grande partie, la valeur de la Convention. On espère que grâce aux dispositions de cet article, il sera possible de formuler l'accord dans les cas extrêmes et par ce moyen d'écarter même la suggestion de force.

Les autres changements apportés à la procédure sont importants, mais ne sont pas de nature à soulever la discussion ou des commentaires, car ils rendent plus facile mais ne modifient pas la procédure devant la Cour.

Le chapitre IV de la Convention révisée traite de la procédure sommaire d'arbitrage. L'expérience démontre qu'il est difficile d'instituer la Cour permanente et qu'un procès dans cette Cour est long aussi bien que coûteux. La Conférence a donc adopté la proposition de la délégation française d'établir un tribunal de procédure sommaire, composé de trois juges au lieu de cinq, et stipulant que le sur-arbitre, en cas de désaccord, fût élu au sort parmi les membres de la Cour permanente qui sont étrangers à la controverse. La procédure est par écrit, chaque plaideur ayant le droit de requérir la comparution de témoins et d'experts. On espérait qu'un petit tribunal de procédure sommaire engagerait les nations à y remettre des cas de moindre importance et par là faciliterait le recours à l'arbitrage et diminuerait les frais.

Par ce court examen des améliorations apportées à la Convention pour le règlement pacifique des différends internationaux on verra que de soi elles ne sont pas fondamentales, qu'elles ne modifient ni la portée ni l'objet de la Convention primitive, mais qu'elles rendent l'institution de 1899 plus capable de remplir sa mission. La délé-

gation américaine, par conséquent, aida le travail de révision et signa la Convention.

II.—Convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles

Cette Convention ne consiste qu'en deux paragraphes et en termes les plus simples prévoit la substitution de l'arbitrage à la force pour le recouvrement des dettes contractuelles réclamées au Gouvernement d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux. La renonciation au droit d'user de force est formelle mais afin de tirer tout l'avantage de cette renonciation, il faut que le débiteur accepte l'arbitrage de bonne foi. S'il arrivait que les parties fussent incapables de formuler l'accord spécial nécessaire pour la remise du cas, ou qu'il fût difficile de le faire, on pourra avoir recours à la Cour permanente pour l'établissement du compromis selon l'article 53 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.
Finalement, l'arbitrage déterminera, à défaut d'accord entre les parties, la justice et le montant de la dette, le temps et le mode de son payement. Il semblerait donc que cette Convention ne consistant qu'en deux articles empêchera à l'avenir le recours à la force pour le recouvrement des dettes contractuelles. Il ne faut pas oublier que le compromis est obligatoire pour le débiteur non moins que pour le créditeur et que l'acceptation de la Convention est un triomphe pour la cause de l'arbitrage. Il est vrai que le droit d'employer la force n'a été abandonné qu'à la condition que la dette sera soumise à l'arbitrage et ce n'est pas trop dire que la nation débitrice pourra désormais se protéger contre le danger de la force et que l'application ou la non-application de la force dépendra en réalité de la bonne foi du débiteur. Cette Convention fut proposée par la délégation américaine et adoptée par la Conférence.

III.—Convention relative à l'ouverture des hostilités

La Convention est très courte et est fondée sur le principe que ni l'un ni l'autre belligérant ne devra être pris au dépourvu et que la Puissance neutre ne sera tenue d'observer des devoirs neutres qu'après qu'elle ait été informée, même si ce n'est que par le télégraphe, du déchaînement de la guerre. Le mode de notification est considéré de peu d'importance, car si le neutre sait de quelque manière,

ou par quelque voie que ce soit, que la guerre existe, il ne peut pas réclamer une notification formelle de la part des belligérants avant d'être taxé de devoirs neutres. Quoique l'importance de la Convention pour les belligérants prospectifs soit peut-être douteuse, il est évident qu'elle sauvegarde à un haut degré les droits des neutres et spécifie avec autorité le moment précis où le devoir de la neutralité commence. Voilà pourquoi la délégation américaine a appuyé le projet et signé la Convention.

IV.—Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre

La Conférence de 1899 a codifié les lois de la guerre sur terre dans l'espace de soixante articles, précédés d'une préface d'allure formelle consistant en cinq articles. La Conférence récente a révisé la Convention de 1899, la modifiant par endroits, et y ajoutant diverses dispositions afin de rendre la codification aussi complète et achevée, aussi correcte et scientifique que la nature changeante du sujet le comporte. Suivant l'arrangement de 1899, la Convention révisée contient plusieurs articles d'introduction, dont un sera discuté plus tard. Les différentes modifications et les additions de la Convention révisée seront éconcées dans l'ordre de la Convention.

L'article 2 est en substance le texte primitif de 1899, avec la disposition additionnelle que la population d'un territoire non occupé sera considérée comme belligérante " si elle porte les armes ouvertement et si elle respecte les lois et coutumes de la guerre." Les Etats qui ont de grandes armées permanentes n'aiment pas à accorder des droits belligérants aux populations prenant spontanément les armes à l'approche de l'ennemi. Les petits Etats, au contraire, qui ne maintiennent pas de grandes armées permanentes, se fient au patriotisme des masses. Cet article est conçu dans l'intérêt de la petite Puissance ayant une petite armée permanente, mais exige que la population non seulement se conforme aux lois de la guerre, mais qu'elle porte les armes ouvertement, afin que son caractère militaire soit évident.

L'article 5 est amendé dans l'intérêt des prisonniers de guerre. Dans sa forme primitive l'article permettait l'internement des prisonniers et leur détention " par mesure de sûreté indispensable." Le droit de détention est restreint par l'addition de la phrase " et seulement pendant la durée des circonstances qui nécessitent cette mesure."

L'article 6 est légèrement modifié et amélioré en retirant aux Etats capteurs le droit d'utiliser le labeur des "officiers." Le dernier alinéa de l'article primitif stipule que les prisonniers seront payés pour leur travail et leur labeur d'après les tarifs en vigueur pour les militaires de l'armée nationale. Comme il semblait que les tarifs dans ce cas n'étaient pas universels, la clause suivante a été ajoutée: "S'il n'en existe pas, d'après un tarif en rapport avec les travaux exécutés."

Le bureau de renseignements concernant les prisonniers de guerre fut établi par l'article 14, et, quoique excellent en conception, est défectueux sous certains rapports; par exemple, on n'y a pas pourvu d'une manière adéquate à la tenue des fiches des prisonniers de guerre et à la disposition à faire de leurs fiches à la conclusion de la guerre. La révision comble ces lacunes.

L'article 17 dans la forme primitive disposait que les officiers prisonniers recevraient une solde d'après le tarif de leur pays. Toutefois, comme un grand nombre de nations, y inclus les Etats-Unis, n'allouent aucune solde à ces prisonniers, l'article a été révisé et modifié de la manière suivante:

> Les officiers prisonniers recevront la solde à laquelle ont droit les officiers de même grade du pays où ils sont retenus, à charge de remboursement par leur Gouvernement.

A une nation qui cultive la neutralité cette disposition ne peut imposer un lourd fardeau.

L'article 23 interdit certains moyens de destruction. A la longue catégorie sont ajoutés deux paragraphes additionnels. Il est défendu de déclarer éteints, suspendus, ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse. La seconde addition demande plus qu'une simple citation, car le paragraphe additionnel défend au belligérant de forcer les nationaux de la partie adverse à prendre parti contre leur pays, même dans le cas où ils auraient été à son service avant le commencement de la guerre. Quoiqu'on ne puisse pas dire que la guerre est exclusivement une relation entre Etat et Etat, la tendance moderne est d'exclure les paisibles non-combattants de ses rigueurs. L'interdiction dans ce paragraphe exempte la population d'un territoire envahi de la possibilité d'être appelée et forcée à rendre service, et étend l'interdiction à ceux qui

auraient été au service du belligérant au commencement de la guerre. Ici l'on peut inviter l'attention sur l'article 44, qui étend et sauvegarde encore davantage le droit des habitants d'un pays occupé en interdisant à l'ennemi de contraindre les habitants à donner des renseignements sur l'armée opposée et sur ses moyens de défense.

L'article primitif 25 interdisait aux belligérants d'attaquer ou de bombarder des villes, villages, habitations, ou bâtiments qui ne sont pas défendus. Les auteurs de cet article avaient en vue les moyens ordinaires d'attaque et de bombardement. L'emploi croissant de ballons et autres engins de guerre a suggéré l'insertion de la phrase "par quelque moyen que ce soit," de façon que les villes, villages, habitations, ou bâtiments ne sont sujets à l'attaque ni du côté de la terre, ni d'en haut, ni, comme on le verra plus loin, du côté de la mer. (Voir la Convention IX.) A l'article 27 les monuments historiques sont inclus parmi les bâtiments exempts du bombardement.

Une addition légère est faite à l'article 52, stipulant que le payement des prestations en nature, constatées par des reçus, "sera effectué le plus tôt possible." On s'est ainsi approché davantage du payement en fin de compte.

L'article 53 amendé fait rentrer dans le domaine des opérations militaires "tous les moyens affectés sur terre, sur mer, et dans les airs, à la transmission des nouvelles, et au transport des personnes ou des choses" mais stipule qu'ils devront être restitués et que les indemnités seront réglées à la paix. Le dernier alinéa de l'article prévoit que les câbles sous-marins reliant un territoire occupé ou hostile [à un territoire neutre] ne seront saisis ou détruits que dans le cas de nécessité absolue. Ils devront également être restitués et les indemnités seront réglées à la paix.

Telles sont les modifications, suggérées par l'expérience des huit dernières années, qui furent proposées à la Conférence et en ont été adoptées. Quoique peu nombreuses, leur importance est considérable, si ce n'est que parce qu'elles contribuent à compléter l'œuvre, en en comblant les lacunes et résolvant les doutes. On ne peut guère s'attendre à ce qu'un officier en campagne pèse et balance avec la plus grande précision les problèmes vexatoires du droit international. Un code clair et concis, voilà ce qu'il lui faut, voilà ce qu'il doit avoir. C'est précisément ce que la Convention lui fournit, et qui doit, par conséquent, être acceptable à tous, quoiqu'on se permette d'entretenir l'espoir que bien des années s'écouleront avant qu'il soit nécessaire

de mettre ces dispositions à l'épreuve sur le champ de bataille ou en campagne.

Sous un rapport, toutefois, la Convention révisée évidemment surpasse son prédécesseur, car l'article 3 de l'avant-propos supplée une sanction pour la violation de ses dispositions. Pour le citer littéralement :

> La partie belligérante qui violerait les dispositions dudit règlement sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée.

Par rapport à cet article et les motifs qui l'ont inspiré le délégué militaire tient le langage juste et persuasif que voici :

> C'est une des règles les plus essentielles de bon voisinage international que les Etats qui composent la famille des nations soient guidés par la meilleure bonne foi dans l'exécution des obligations imposées par les traités. Les règles de guerre de 1899 ne font pas exception à cette règle salutaire et nécessaire. Il faut observer, cependant, que les différentes dispositions dudit engagement sont mises en vigueur non pas sous le contrôle et la direction immédiate des Ministères des Affaires Etrangères des Puissances signataires, mais par des officiers militaires actuellement sur le théâtre des opérations hostiles, chacun agissant dans les limites de son commandement et de ses fonctions dans l'établissement militaire du belligérant sous le pavillon duquel il sert. Ce n'est pas surprenant qu'il se soit manifesté des différences d'interprétation et d'exécution dans l'application de la Convention de 1899, ou que des commandants subalternes aient parfois fait preuve d'une sévérité excessive dans l'exercice de leur autorité. En vue de corriger cette tendance dangereuse, et d'accentuer comme il le mérite le principe administratif bien affermi que l'Etat lui-même est responsable des actes de ses commandants militaires et de ses agents subalternes, il fut décidé d'y ajouter un paragraphe final ayant quelques-uns des aspects d'une clause pénale. L'effet en sera d'exiger que ceux qui sont chargés par leurs Gouvernements de l'exercice du haut commandement militaire maintiennent sur les actes de leurs subalternes une surveillance constante telle que d'assurer l'exécution exacte et rigoureuse des différentes dispositions de la Convention.
>
> Si les circonstances d'une guerre quelconque sont telles que de suggérer l'application d'une règle de prescription aux cas qui se présenteront sous cet article, des stipulations réciproques à cet égard, telles que les faits en demandent, trouveront convenablement place dans le traité de paix.

V.—Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre

Cette Convention est divisée en cinq chapitres, traitant, respectivement, des droits et des devoirs des Puissances neutres (articles 1-10), des prisonniers et des blessés en territoire neutre (articles 11-15), des personnes neutres (articles 16-18), du matériel des chemins de fer (article 19), et, en dernier lieu, de dispositions d'un caractère formel.

Les différentes dispositions du premier chapitre sont en grande partie déclaratoires du droit des gens et de l'usage reconnu, stipulant, généralement, en faveur de l'inviolabilité du territoire neutre (article 1) et que la répression par la force des violations du territoire neutre ne pourra être estimée un acte hostile (article 10) ; qu'il est interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une Puissance neutre des troupes ou des convois soit de munitions, soit d'approvisionnements (article 2) ; ou d'installer sur le territoire d'une Puissance neutre aucun appareil radio-télégraphique (article 3) ; que des corps de combattants ne peuvent être recrutés, ni des bureaux d'enrôlement ouverts en territoire neutre (article 4), mais la responsabilité d'une Puissance neutre n'est pas engagée par le seul fait que des individus passent isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants (article 6) ; qu'une Puissance neutre ne doit tolérer sur son territoire aucun des actes visés par les articles 2 à 4, mais qu'elle n'est tenue de punir des actes contraires à la neutralité que si ces actes ont été commis sur son propre territoire (article 5) ; qu'une Puissance neutre n'est pas tenue d'interdire ou d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre belligérant, d'armes, de munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte (article 7) ; elle n'est tenue non plus d'interdire ou de restreindre l'usage, pour les belligérants, des câbles télégraphiques, des téléphones, ou des appareils de télégraphie, qui sont, soit la propriété de l'Etat, soit celle de compagnies ou de particuliers (article 8) ; mais les dispositions des articles 7 et 8 seront appliquées sans distinction à l'un et l'autre belligérant.

Les dispositions du chapitre qui traite du soin des prisonniers et des blessés chez les neutres, sont à tous égards, d'un caractère humanitaire et n'exigent point d'observations.

Le chapitre III, qui traite des personnes neutres, n'est qu'un fragment des différents articles soumis par la députation allemande pour

sauvegarder les droits des personnes et de la propriété neutres trouvées en pays ennemi. Brièvement, on peut les résumer comme suit: les nationaux d'un Etat neutre qui ne prennent pas part à la guerre, sont considérés comme neutres (article 16) ; mais perdent leur caractère de neutres s'ils commettent des actes d'hostilité contre ou en faveur d'un belligérant, surtout s'ils prennent volontairement du service dans les rangs de l'un ou de l'autre belligérant (article 17). Toutefois, le caractère neutre n'est pas perdu à raison des actes suivants:

> *a.* Les fournitures faites ou les emprunts consentis à l'un des belligérants, pourvu que le fournisseur ou le prêteur n'habite ni le territoire de l'autre partie, ni le territoire occupé par elle, et que les fournitures ne proviennent pas de ces territoires;
> *b.* Les services rendus en matière de police ou d'administration civile.

Le chapitre IV consiste en un seul article, qui stipule, brièvement, que le matériel des chemins de fer, appartenant à des Etats, des sociétés ou des personnes privées neutres, ne pourra être réquisitionné ou utilisé par un belligérant que dans le cas où l'exigerait une impérieuse nécessité; qu'il sera renvoyé aussitôt que possible dans le pays d'origine; que la Puissance neutre pourra de même, en cas de nécessité, utiliser le matériel appartenant à un belligérant, et qu'une indemnité sera payée pour cette utilisation (article 19).

Il n'est pas probable que ce dernier article soit de conséquence à un pays situé comme le sont les Etats-Unis, mais à un pays entouré de voisins forts et puissants, comme l'est le Luxembourg, l'auteur de la proposition, il offre un avantage assez considérable.

La Convention dans son ensemble reçut l'appui de la délégation américaine et fut signée par les plénipotentiaires.

VI.—Convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités

La pratique ininterrompue des Puissances belligérantes depuis le commencement de la guerre de Crimée a été de permettre aux navires marchands ennemis qui se trouvaient dans leurs ports au début des hostilités de retourner aux ports d'où ils étaient partis. Le même privilège a été accordé aux bâtiments de commerce qui avaient mis à la voile avant le début des hostilités, savoir, d'entrer dans un port ennemi, et d'en sortir librement pour regagner sans être inquiétés leurs ports d'origine. La délégation américaine fut, par consé-

quent, d'avis que le privilège s'était acquis une vigueur internationale telle que de la placer dans la catégorie des obligations. Telle fut, en effet, l'opinion de la majorité de la Conférence, mais la délégation de la Grande-Bretagne ayant adhéré à l'opinion qu'une telle entrée et sortie était une question de grâce ou de faveur, et non pas de droit strict, les articles le considèrent comme un délai de faveur et mentionnent la pratique comme désirable.

A l'appui du point de vue américain l'affaire du *Buena Ventura* est à point. Cette cause fut jugée en 1899 et dans sa décision le juge Peckham dit:

> Comme il est clair que les navires marchands de l'ennemi engagés dans des entreprises commerciales à l'époque, ou immédiatement avant l'époque, où les hostilités entre les deux pays ont éclaté, doivent, selon l'usage plus récent des nations civilisées, être l'objet d'un traitement généreux par le pouvoir exécutif, il faut, lorsque sa proclamation a été promulguée, posant les règles qui doivent régir le traitement des navires de commerce, donner aux mots dont il s'y est servi le sens le plus libéral et le plus large qu'ils comportent, et si le langage est susceptible de deux ou plusieurs interprétations, il faut adopter celle qui sera la plus favorable au belligérant, en faveur duquel la proclamation a été faite. C'est la doctrine des tribunaux anglais, énoncée dans *The Phoenix* (Spink's Prize Cases, 1, 5) et *The Argo* (*id.*, p. 52). C'est la doctrine que ce tribunal estime comme étant propre et correcte. *The Buena Ventura* (175 U. S., 388).

En première lecture, la Convention semble conférer un privilège aux navires de commerce au début de la guerre. La faculté d'entrer et de partir leur est stipulée, les navires en retour à leur port de départ ne doivent pas être molestés, et une immunité générale de capture est concédée aux navires en route du dernier port de départ, qu'il soit ennemi ou neutre. Mais toutes ces immunités sont à condition que le navire ignore l'existence des hostilités. Cette condition ne fait pas partie de la pratique actuelle, et au jugement de la délégation elle neutraliserait substantiellement les bénéfices apparents du traité et placerait la marine marchande dans une situation bien moins favorable que celle où elle se trouve d'après la pratique internationale des cinquante dernières années.

Un navire de commerce ennemi qui, en s'approchant d'un port ennemi, est averti par un croiseur armé, ou qui gagne cette information dans des circonstances propres à l'accuser d'avoir connaissance du

fait que les hostilités existent, perd les immunités conférées par le traité et devient *eo instante,* sujet à la capture. Le commerce du monde se faisant au moyen de bateaux à vapeur qui d'ordinaire ne portent qu'une quantité de charbon suffisante pour atteindre le port de destination, l'effet du traité est de les assujettir immédiatement à la capture, ne leur laissant comme alternative que de poursuivre leur chemin jusqu'à destination ennemie et de se rendre.

La Convention opère puissament en faveur d'un Etat qui possède une force navale prépondérante, aussi bien que de nombreux ports dans toutes les parties du monde situés de façon qu'un navire montant le pavillon de cet Etat peut se réfugier dans ces ports en apprenant que les hostilités ont commencé. Toutes les autres Puissances seraient placées dans une position très désavantageuse, et leur marine marchande subirait des pertes incalculables par suite de son adoption.

Les effets sur la pratique de l'assurance maritime sont aussi importants. Le contrat ordinaire ne couvre pas les risques de la guerre. Le fonctionnement d'un risque de guerre est simple, parce que ses conditions et ses incidents sont entièrement connus. Mais une police d'assurance destinée à couvrir le hasard de la capture, le risque dépendant de la chance ou de la possibilité d'une notification, introduirait dans les risques maritimes un élément d'incertitude qui, en vue des intérêts en jeu, ne devrait pas être encouragé.

La Convention présente aussi une alternative peu désirable dans le traitement des navires de commerce ennemis, en ce qu'il stipule qu'en certains cas ils pourront être saisis " moyennant l'obligation de les restituer après la guerre sans indemnité, ou à être réquisitionnés à charge d'indemnité." Vu la façon dont se fait le commerce par mer, il est évident que la détérioration de la cargaison, détenue dans une curatelle indifférente ou incapable pendant la durée ordinaire de la guerre, équivaudrait presque à la confiscation. Il serait impossible, en effet, de faire d'un pareil risque l'objet d'un contrat d'assurances pratique.

La Convention susvisée n'a pas été signée par la délégation, et son acceptation comme engagement conventionel n'est pas recommandée.

VII.—Convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre

La délégation ne trouva rien à redire aux conditions requises par la susdite Convention en tant qu'il s'agit de son application à la trans-

formation en bâtiments publics armés des navires achetés ou affrétés.

Le préambule relate le fait que les Puissances n'ont pas pu se mettre d'accord sur la question de savoir si la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre pourrait avoir lieu sur la haute mer en temps de guerre. Pour cette raison la Convention se tait sur la question du lieu où cette transformation devra s'effectuer et les divers articles de la Convention sont restreints dans leur opération à tels autres incidents de la transformation qui ont rapport à son autorisation, le procès-verbal public du fait, les signes extérieurs distinctifs du navire transformé, le caractère des officiers et de l'équipage, la discipline à maintenir, et l'assujettissement du navire dans ses opérations au régime de la guerre maritime.

On observera que la question du lieu de la transformation des navires marchands en bâtiments de guerre est expressément exclue par le préambule de la Convention parce que la Conférence n'a pas pu harmoniser les divergences de vue à ce sujet. La délégation américaine, désireuse de prévenir des controverses à l'avenir, a insisté à ce que la transformation eût lieu soit dans un port, soit dans les eaux territoriales, du pays qui effectue la transformation. D'autres délégations ont soutenu que la transformation pourrait avoir lieu non seulement dans les ports et les eaux territoriales du pays d'origine, mais encore en pleine mer. La divergence d'opinion étant fondamentale et irréconciliable, il fut convenu d'éliminer cette question de la Convention, mais avec cette élimination la Convention cessa d'avoir beaucoup de valeur.

La délégation aurait, peut-être, approuvé et signé la Convention telle quelle, si la Conférence n'avait pas regardé ses dispositions comme le corollaire de la Déclaration de Paris et comme une garantie contre un retour plus ou moins déguisé à l'exercice de la course. Les Etats-Unis n'ont pas renoncé au droit d'avoir recours à la course, quoiqu'ils aient à plusieurs reprises exprimé leur empressement à le faire pourvu que l'inviolabilité de la propriété privée inoffensive appartenant à l'ennemi et se trouvant sur la haute mer, fût guarantie. La délégation américaine déposa une déclaration à cet effet à la treizième séance de la Commission d'examen et la réitéra à la septième séance plenière de la Conférence, le 27 septembre 1907, se servant du langage qui suit:

> Il est évident que les propositions incorporées dans le rapport du comité d'examen ont pour objet principal la réitération de la Déclaration de Paris relativement à l'abolition de la course.

> Il est bien connu que le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique n'a pas adhéré à cette déclaration uniquement pour la raison qu'elle se refusait à reconnaître l'inviolabilité de la propriété privée d'un ennemi sur mer.
>
> C'est pourquoi les propositions soumises présentent des questions uniquement pour la considération des Puissances signataires de la Déclaration de Paris, et en conséquence notre délégation doit pour le moment décliner de participer à leur discussion, et s'abstenir de prendre part à un vote à leur sujet. Si, toutefois, la Conférence, par son action, établit l'inviolabilité de la propriété privée sur mer, cette délégation sera heureuse de voter pour l'abolition de la course.

En agissant ainsi, la délégation n'était pas oublieuse d'une question domestique et constitutionnelle, car le Congrès est investi par la Constitution du pouvoir " de déclarer la guerre, d'accorder des lettres de marque et de représailles, et de poser les règles concernant les captures sur terre et sur mer." (Constitution, Article 1, sec. 8, cl. 10.) A différentes reprises le Congrès s'est prévalu de ce droit, notamment par les Actes du 18 juin 1812, du 26 juin 1812, et du 27 janvier 1813, les deux derniers pour améliorer ou modifier l'Acte primitif de 1812. Considérant l'origine constitutionnelle et la nature du droit d'accorder des lettres de marque et de représailles, et considérant le fait que ce droit a été exercé par le Congrès, il a paru inconvenable à la délégation américaine de chercher à lier les Etats-Unis par des stipulations conventionnelles.

VIII.—Convention relative à la pose des mines sous-marines

La question de savoir s'il fallait imposer des restrictions à l'emploi des mines sous-marines donna lieu à une discussion prolongée et devint l'objet de nombreuses propositions, dont quelques-unes furent adoptées, d'autres rejetées par la Conférence. Toutefois on ne court aucun danger à dire que, dû au grand nombre d'avaries et de naufrages causés par les mines flottantes, dans la Mer Jaune, depuis la conclusion des hostilités à proximité de Port Arthur, l'opinion publique internationale demande aujourd'hui que les mines amarrées qui se seront détachées, deviennent inoffensives en allant à la dérive. Il y a une demande analogue que les mines non amarrées, si les belligérants s'en servent durant la gurre, deviennent inoffensives à bref délai, une ou deux heures au plus, après avoir échappé au contrôle de la partie qui les aura placées dans la haute mer ou dans les eaux territoriales

d'un belligérant. S'il y a eu quelque expression d'opinion publique au delà de ces points, elle n'est pas unanime et, pour cette raison probablement, pas bien articulée.

Les clauses qui y furent insérées par déférence pour les instances de l'opinion du monde civilisé sont incorporées dans les trois alinéas numérotés de l'article 1. A l'article 2 la pose des mines est interdite le long des côtes ou devant les ports d'un adversaire dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce. Autrement dit, le blocus ne peut pas être établi et maintenu uniquement par l'emploi de mines. Les articles 3, 4, et 5 sont destinés à pourvoir à la sécurité des navires marchands dans les régions minées, et d'assurer l'enlèvement des mines à la fin de la guerre. L'article 4 permet aux Puissances neutres d'employer des mines pour faire respecter leurs droits et devoirs de neutres. L'article 6 renferme la stipulation que les Puissances dont le système actuel de défense au moyen de mines n'est pas conforme aux régime établi par cette convention devront effectuer cette conformité "aussitôt que possible." Dans l'article 7 [11] la durée de la convention est bornée à sept ans, ou jusqu'à la conclusion de la troisième Conférence de la Paix si cette date est plus proche.

La Convention adoptée par la Conférence en séance plénière était généralement acceptable aux Puissances maritimes et fut approuvée par la délégation des Etats-Unis.

IX.—Convention concernant le bombardement des ports, villes, et villages non-défendus par des forces navales en temps de guerre

La question que la Conférence se proposa de régler au moyen d'une convention pourrait être regardée comme académique si l'on n'avait suggéré la possibilité du bombardement des ports, villes et villages non-défendus et exprimé la crainte qu'elle ne fût mise en pratique. Il est, par conséquent, prudent de prévenir, en termes explicites, l'occurrence de tels bombardements; il y a un précédent et la Convention fait harmoniser exactement les règles de la guerre sur mer et sur terre. Par exemple, la règle adoptée par la Conférence de 1899 est comme suit: "Il est interdit d'attaquer ou de bombarder des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus." (Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre de 1899, Article 25.)

En appliquant un remède à la situation ci-dessus indiquée, la Conférence alla un peu au delà des strictes nécessités du cas. L'interdiction relative au bombardement est incorporée dans l'article 1 de la convention, dont le dernier alinéa contient la disposition salutaire que le simple fait que des mines se trouvent placées devant un certain port ou lieu n'aura pas l'effet de le retirer de la catégorie de villes non-défendues.

A l'article 2, qui est une espèce de clause excluante, une force navale est autorisée à être employée contre "les ouvrages militaires, établissements militaires ou navals, dépôts d'armes ou de matériel de guerre, ateliers et installations propres à être utilisés pour les besoins de la flotte ou de l'armée ennemie, et les navires de guerre se trouvant dans le port."

Cette règle peut justement être considérée comme étant déclaratoire de la règle en vigueur qui autorise la destruction des ouvrages ou établissements où se fait du matériel de guerre. La simple présence d'un bâtiment armé dans le port opère à retirer la place de la catégorie des villes non-défendues.

L'article 3 autorise l'emploi de la force navale pour faire obtempérer à une réquisition navale convenable—comme de charbon ou de vivres. Si le droit d'imposer des réquisitions est concédé—et il n'y en a pas qui soit mieux fondé dans le droit des gens—il s'ensuivrait inévitablement que la force peut être employée pour les percevoir. Jusqu'à ce point, donc, l'article 3 est déclaratoire. La disposition relative au montant et au caractère de la réquisition n'est pas seulement nouvelle, mais à propos.

A l'article 4 il est expressément interdit de bombarder des villes pour le non-payement de contributions par opposition aux réquisitions. C'est une disposition sage et salutaire.

Le chapitre II est destinée à régler le bombardement naval des places fortifiées et des villes défendues et impose à la force assaillante les restrictions par rapport aux monuments historiques, églises, collections d'objets d'art ou de science, hôpitaux et édifices semblables, déjà reconnues dans la guerre sur terre. (Article 27, Convention de La Haye, 1899). Il y est également enjoint aux autorités locales ou aux habitants de désigner les édifices ayant droit à l'immunité par des signes conventionnels, qui consistent en deux grands panneaux rectangulaires partagés, suivant une des diagonales, en deux triangles, de couleur noire en haut et blanche en bas.

L'article 6 charge le commandant des forces assaillantes, autant que les exigences militaires le permettront, de faire tout ce qui dépendra de lui pour avertir les autorités locales du bombardement projeté. (Article 26, Convention de La Haye, 1899.) A l'article 7 le pillage est expressément interdit. (Article 28, *ibid.*)

Du point de vue humanitaire la Convention est désirable et il est difficile de voir comment les opérations navales pourraient souffrir par suite de l'observation des restrictions conventionnelles. La délégation américaine a, par conséquent, approuvé et signé la Convention.

X.—Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève

Cette Convention vise à remplacer les dispositions correspondantes de la Convention maritime du 29 juillet 1899, par rapport au soin et traitement des malades et des blessés dans la guerre maritime. La Convention de 1899 était fondée sur les dispositions humaines mais inadéquates et, à un certain point surannées, de la Convention de Genève de 1864. Cette Convention a maintenant été remplacée par l'accord nouveau, dont trente Etats du monde civilisé étaient parties signataires, conclu à Genève, Suisse, le 6 juillet 1906.

La Convention de Genève de 1906 comprend les progrès faits par rapport au soin des malades et des blessés pendant les quarante-deux années qui se sont écoulées depuis l'adoption de l'accord primitif en 1864. La nouvelle entente, qui est limitée dans son opération à la guerre sur terre, représente l'expérience gagnée dans les opérations militaires récentes concernant la sanitation, le transport et le soin des malades et des blessés. Elle est aussi en relation étroite avec les efforts des sociétés de secours volontaires, telles que la Société de la Croix-Rouge des Etats-Unis, dont la fonction consiste non seulement à améliorer la condition des malades et des blessés en temps de guerre, mais à agir promptement en temps de paix en vue d'alléger les privations et souffrances dues aux inondations, aux incendies, ou à la famine, n'importe où et dans quelles circonstances elles se rencontrent.

A cette fin, la Convention, comme la Convention de Genève de 1906, prévoit un mode de coopération entre les agences officielles et charitables calculé à assurer une action harmonieuse et efficace sur le théâtre des activités militaires hostiles.

La Conférence se proposait d'introduire dans la Convention mari-

time de 1899 les amendements et améliorations qu'elle jugeait nécessaires pour la rendre conforme aux conditions humanitaires requises par la Convention de Genève de 1906. Sous le rapport de la perfection et de l'efficacité la nouvelle Convention ne laisse rien à désirer.

XI.—Convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime

Cette Convention indique un progrès très important en ce qu'elle confère l'exemption de capture à toute correspondance postale, soit publique soit privée, trouvée en mer sur un navire neutre ou ennemi. Les colis postaux sont exceptés, ou, pour parler plus clairement, ne sont pas compris dans l'exemption conventionnelle. Le paquebot-poste n'est pas exempt de capture, s'il y a lieu, mais, en cas de saisie du navire, le belligérant est mis en devoir de faire parvenir la correspondance à destination " avec le moins de retard possible."

La violation du blocus est exclue de l'opération bienfaisante de la Convention à l'article 1, et la soumission à la visite et à la saisie est prévue, sous réserves raisonnables, à l'article 2.

L'exemption des bâteaux affectés à la pêche côtière de capture en temps de guerre a été accordée dans de nombreux cas, notamment dans l'affaire de *The Paquete Habana* ([1899] 175 U. S., 677), résultant de la guerre avec l'Espagne; mais il y a eu des exceptions et la règle n'est pas du tout d'application universelle. L'effet du traité est de donner à la meilleure pratique la sanction d'une obligation conventionnelle et d'inclure dans son opération bienfaisante les bâteaux de petite navigation locale, exclusivement engagées dans le commerce côtier. L'article 2 [4] confère une immunité analogue aux navires chargés de missions religieuses, scientifiques, ou philanthropiques.

Le dernier chapitre règle le traitement à accorder aux sujets neutres et ennemis trouvés à bord d'un navire de commerce ennemi capturé. Le langage du délégué naval expose le but et l'intention de la stipulation en ces termes concis et justes:

> On distingue entre les sujets neutres et les sujets ennemis. Les nationaux neutres de l'équipage sont libérés sans condition et sans promesse qui engage. Les officiers de nationalité neutre sont libérés à condition qu'ils s'engagent par écrit à ne pas servir sur un navire ennemi pendant la durée de la guerre.
>
> Les nationaux ennemis ont à s'engager par écrit à ne prendre

aucun service ayant rapport aux opérations de la guerre pendant la durée des hostilités.

La réserve contenue à l'article 4 [8] est destinée à s'appliquer au cas des navires engagés dans un service hostile, tel que le transport de combustible ou de provisions à la flotte, et, en général, aux navires de commerce coopérant avec les forces navales. Les équipages de ces vaisseaux, sous le régime actuel du droit international, sont sujets à la détention comme prisonniers de guerre, et il ne leur est imposé aucune privation nouvelle.

La Convention dans toutes ses parties étant conçue dans un esprit élevé d'humanité, la députation américaine l'a approuvée et signée.

XII.—Convention relative à l'établissement d'une cour internationale des prises

Les détails de cette Convention, comme on devait s'y attendre dans un acte instituant une Cour internationale des Prises, sont compliqués. Le principe fondamental en est, pourtant, simple, savoir, que le tribunal du capteur ne devrait pas prononcer définitivement sur la convenance ou l'inconvenance d'une capture faite par les autorités nationales dont le juge relève ; en d'autres termes, qu'on ne devrait pas être juge de sa propre cause. Il est déclaré par des juges de la plus grande réputation, entre autres par l'éminent Lord Stowell, qu'une cour de prises est une cour internationale, quoique siégeant dans le pays du capteur et quoique instituée d'après les règles et règlements faits par le capteur ; que la loi administrée dans un tel tribunal est internationale ; et que l'arrêt de ce tribunal, sauf le cas de fraude, est universellement obligatoire. Il en est ainsi peut-être en théorie, quoique la chose soit sans aucune vraisemblance, car le fait est que les cours des prises ou les cours exerçant la juridiction des prises sont constituées par les autorités nationales ; que les juges en sont nommés, comme les autres juges nationaux, par le pouvoir souverain de l'Etat dont ils relèvent ; que la loi administrée dans ces tribunaux, qu'elle soit en grande partie de nature internationale ou non, est la loi nationale ou loi des prises du pays qui nomme les juges, et que le jugement prononcé a les qualitiés essentielles d'un jugement national. Quand même le tribunal serait strictement international, le juge n'en est pas moins sujet ou citoyen de l'Etat capteur, et les préjudices nationaux, la partialité, ou une indisposition à contrecarrer la politique fixe de son pays, doivent insensiblement influencer le juge dans la formation de

son opinion. La présomption est en faveur de la validité de la capture; c'est au neutre qu' incombe la dure et difficile tâche de surmonter cette présomption, et la fréquence avec laquelle les jugements des cours des prises, même des cours les plus éminentes et les plus dignes de respect, ont été protestés par voie diplomatique et les questions soumises de nouveau à l'examen de commissions mixtes et décidées contre le capteur, semblerait établir à n'en pouvoir raisonnablement douter que quoique internationales en théorie, ces cours sont nationales de fait et que l'impartialité d'un tribunal international leur fait défaut. Il y a même des cas où des questions furent soumises à une commission mixte qui avaient déjà été jugées par la Cour Suprême des Etats-Unis siégeant comme cour d'appel dans les affaires de prises et dans lesquels les Etats-Unis, en vertu d'une décision adverse rendue par une commission mixte, a remboursé les demandeurs. On en trouvera un exemple dans le cas bien connu de *The Circassian* ([1864] 2 Wall., 135, 160), où la commission mixte britannique et américaine décerne en faveur de tous les demandeurs. (4 Moore's *International Arbitrations,* pp. 3911-3923.)

Or, le but de la Convention est de substituer le jugement international au jugement national et de subordonner la décision d'un tribunal national à un tribunal international composé de juges versés dans le droit maritime. Ce n'était pas l'intention des auteurs de la Convention d'exclure un juge relevant du pays capteur dont la présence sur le banc assurerait un examen approfondi du point de vue de l'Etat capteur, mais de faire dépendre la décision de la cause de personnes étrangères à la controverse qui, sans intérêt particulier et sans penchant national, appliqueraient à la solution du cas le droit international et les principes d'équité. La sentence nationale devient internationale; le jugement du capteur cède au jugement du neutre, et l'on ne peut douter qu'il y ait plus de chances que les Puissances neutres gardent les droits des neutres mieux que ne le ferait n'importe quel tribunal composé exclusivement de juges nationaux.

Il n'est pas à présumer, cependant, que le jugement du capteur sera partial, ou, si le jugement de la cour de première instance est erroné, que son jugement ne sera pas infirmé en appel au tribunal supérieur. Il n'est pas à supposer que la sentence prononcée par une cour régionale des Etats-Unis, si elle est impropre, sera affirmée par la Cour Suprême des Etats-Unis; et il est permis de croire que peu de plaideurs tiendraient à en appeler de la Cour Suprême des Etats-Unis

à un tribunal international, n'importe où et de quelque façon il soit établi. Le délai et les frais y seraient contre, l'impartialité et la réputation bien connues de la Cour Suprême conseilleraient de ne pas le faire, et ce ne serait, certes, qu'un cas extrême et de la plus haute importance qui engagerait le plaideur particulier, ou le Gouvernement national, de requérir une nouvelle audition de sa cause par un tribunal international.

La délégation américaine n'a pas voulu permettre l'appel direct de la cour régionale au tribunal international, comme dans le projet primitif allemand, soutenant qu'il fallait donner à la cour d'appel du capteur la faculté de corriger ou de réviser le jugement et que si une cause était enfin soumise au tribunal international ce tribunal retirerait un profit inestimable d'un examen approfondi de la sentence prononcée par la Cour Suprême. Le projet fut amendé de manière à permettre un appel national, par égard pour les objections des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, et ainsi modifié il parut acceptable à tous deux.

Les dispositions de l'article 46 sont de conséquence sous ce rapport. Cet article stipule, brièvement, que chaque partie supporte les frais occasionnés par sa propre défense; que la partie qui succombe paye les frais causés par la procédure et, de plus, qu'elle verse un centième de la valeur de l'objet litigieux à titre de contribution aux frais généraux de la cour. Enfin, si le plaideur n'est pas un Etat souverain, mais un simple particulier, la Cour pourra, avant de prendre connaissance de l'affaire, exiger un cautionnement pour garantir les frais susmentionnés. Il ne faut pas d'autre argument pour montrer l'improbabilité qu'une affaire soit amenée devant la Cour internationale à moins que la somme ou le principe qui est en cause n'en justifie la soumission.

Admettant, toutefois, la possibilité d'un appel, il importe, dans l'intérêt de la justice internationale aussi bien que dans l'intérêt du plaideur individuel, qu'il soit mis fin au litige et que le principe de droit applicable à l'espèce soit établi par la voie d'un procédé juridique. Il fut donc stipulé que le recours du tribunal de première instance à la cour d'appel nationale serait exercé, et la cause décidée, dans le délai de deux ans à partir de la date de la capture, et ce délai fut agréable à la Grande-Bretagne, qui l'avait proposé de concert avec l'Allemagne, nonobstant le fait que l'appel pourrait être d'une cour de vice-amirauté britannique située dans une partie du monde très

éloignée. Un examen de tous les appels faits du jugement des cours régionales dans les actions provenant de la récente guerre hispano-américaine montre que ce délai a suffi pour disposer définitivement de toutes les causes devant la Cour Suprême des Etats-Unis. Le délai, par conséquent, parut suffisant à la délégation américaine. Mais il pourrait arriver que l'affaire n'ait été réglée ni au tribunal de première instance ni dans la cour d'appel internationale [nationale] dans le délai conventionnel de deux ans. Dans ce cas il est prévu que la cause pourra être transférée du tribunal national et soumise à la Cour internationale des Prises à La Haye. Si ces dispositions sont généralement agréées, les causes seront décidées promptement par les tribunaux nationaux, et les décisions définitives de la Cour internationale, s'il doit y en avoir une, seront prononcées avant que le plaideur soit chargé d'ans et ruiné.

La Cour projetée doit se composer de quinze juges, dont neuf constitueront un nombre suffisant. (Article 14.) Ils devront être choisis parmi les jurisconsultes d'une compétence reconnue dans les questions de droit international maritime et jouissant de la plus haute considération morale. Ils devront être nommés pour une période de six ans, et leur mandat pourra être renouvelé. Des quinze juges, huit nations ont le droit de nommer chacune un juge pour faire les fonctions de sa charge pendant la période entière de six ans. Dans l'ordre alphabétique des noms français, ces pays sont l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, et la Russie. Les sept autres juges sont également nommés pour une période de six ans, mais ils exercent leurs fonctions de juge pendant une période plus courte, la longueur du service actuel dépendant en grande partie de l'importance commerciale et maritime des différentes nations, de leur intérêt supposé aux questions susceptibles d'être soumises à la Cour et de la fréquence avec laquelle elles pourraient se présenter comme parties. L'ordre précis dans lequel tous les autres juges devront être appelés à remplir leurs fonctions ainsi que leurs périodes de service, paraîtront de la table annexée à la Convention et dont elle fait partie intégrante. (Article 15.) Toute classification est nécessairement plus ou moins arbitraire et son acceptation ne demande pas peu de sacrifice de la part de l'Etat ayant moins que la représentation plénière. On pensait que la présence continue au tribunal de juges représentant les huit Etats mentionnés formerait un noyau de juges expérimentés et que

le poids et l'autorité de ces juges fondés sur l'exercice et l'expérience contre-balanceraient le désavantage des changements introduits dans le tribunal par la participation successive de représentants des différents pays.

Comme le tribunal doit être international et établi en premier lieu dans le but de régler d'une manière pacifique et par des méthodes judiciaires les différends qui surgissent entre Etat et Etat touchant la validité des prises, les Etats souverains dont les intérêts sont impliqués peuvent comparaître devant la Cour des Prises tout comme ces Etats souverains peuvent comparaître et actuellement comparaissent devant un tribunal d'arbitrage dans des matières autres que les prises. Il peut se faire qu' ainsi les Etats souverains soient ordinairement parties plaignantes et défenderesses.

Il peut arriver, toutefois, qu'un Etat ne veuille pas épouser la cause de ses citoyens, quoique persuadé qu'une injustice a été faite. Dans un pareil cas, ce semble, il serait éminemment propre que l'individu lésé parût lui-même devant la Cour et mît la chose en litige. Le quatrième article de la Convention investit un réclamant individuel d'un tel droit; mais de peur que l'exercice du droit n'embarrasse l'Etat, le même article fait dépendre ce droit de la permission de l'Etat dont le réclamant relève, et reconnaît le droit de l'Etat soit d'empêcher sa comparution, soit de comparaître en faveur d'un tel ressortissant. On voit par là que soit que l'Etat soit partie au litige ou non, il se réserve pleinement le droit de contrôler le litige.

La compétence de la Cour projetée se trouve exposée à l'article 7:

> Si la question de droit à résoudre est prévue par une Convention en vigueur entre le belligérant capteur et la Puissance qui est elle-même partie au litige ou dont le ressortissant est partie au litige, la Cour se conforme aux stipulations de ladite Convention.
>
> A défaut de telles stipulations, la Cour applique les règles du droit international. Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue d'après les principes généraux de la justice et de l'équité.
>
> Les dispositions ci-dessus sont également applicables en ce qui concerne l'ordre des preuves ainsi que les moyens qui peuvent être employés.
>
> Si, conformément à l'article 3—2°, *c,* le recours est fondé sur la violation d'une disposition légale édictée par le belligérant capteur, la Cour applique cette disposition.
>
> La Cour peut ne pas tenir compte des déchéances de procédure

> édictées par la législation du belligérant capteur, dans les cas où elle estime que les conséquences en sont contraires à la justice et à l'équité.

Il est indéniable que la question de la juridiction du tribunal soit non seulement d'un intérêt général, mais encore d'importance fondamentale pour les parties contractantes. La première clause de l'article appelle l'attention sur les stipulations conventionnelles, qui, si elles établissent des règles de droit, seront obligatoires pour le tribunal dans les litiges entre des parties à la Convention. On avait espéré que les dispositions du droit des prises capables de donner naissance à des litiges seraient codifiées par la Conférence, et que, par suite il y aurait un droit conventionel prescrit par la Conférence pour le tribunal proposé. Néanmoins, un accord général à ce sujet n'est jamais intervenu.

La juridiction du tribunal, telle qu'elle est exposée à l'article 7, fut proposée par la Grande-Bretagne et acceptée par la Conférence, d'après l'interprétation du savant et distingué rapporteur, M. Louis Renault, et c'est de son rapport élaboré que nous citons les passages importants qui suivent, comme étant la meilleure exposition contemporaine de l'article:

> Quelles règles de droit appliquera la nouvelle Cour des Prises?
>
> C'est une question de la plus grande importance et dont on ne saurait dissimuler la délicatesse en même temps que la gravité. Elle a souvent arrêté ceux qui avaient songé à l'introduction d'une juridiction internationale en notre matière.
>
> Si le droit de la guerre maritime était codifié, il serait facile de dire que la Cour internationale des Prises, comme les tribunaux nationaux, devrait appliquer le droit international. Ce serait une attribution normale de la Cour internationale que de réformer les décisions des tribunaux nationaux qui auraient mal appliqué ou interprété le droit international. La juridiction internationale et la juridiction nationale statueraient sous l'empire des mêmes règles qu'on supposerait seulement devoir être interprétées avec plus d'autorité et d'impartialité par la première que par la seconde. Mais il est loin d'en être ainsi. Sur beaucoup de points dont quelques-uns très importants, le droit de la guerre maritime est encore incertain et chaque Etat le formule au gré de ses idées et de ses intérêts. Malgré les efforts faits à la présente Conférence pour diminuer ces incertitudes, on ne peut se dissimuler qu'il en subsistera encore beaucoup. Dès lors se présente une sérieuse difficulté.
>
> Il va sans dire que, là où il y a des règles conventionnelles,

que ces règles soient générales ou, tout au moins, communes aux Etats intéressés dans la capture, Etat capteur, Etat dont relève le navire ou le chargement saisis, ces règles s'imposent à la juridiction internationale. Même en l'absence de convention formelle, il peut y avoir une règle coutumière reconnue qui vaut comme expression tacite de la volonté des Etats. Mais qu'arrivera-t-il si le droit positif, écrit ou coutumier, est muet? La solution dictée par les principes stricts du raisonnement juridique ne paraît pas douteuse. Là où le droit positif ne s'est pas prononcé, chaque belligérant a la faculté de faire ses règlements et on ne peut dire que ceux-ci sont contraires à un droit qui n'existe pas. Dès lors, comment le jugement d'un tribunal national de prises pourrait-il être réformé, alors qu'il n'a fait qu'appliquer régulièrement la loi de son pays, loi qui n'est contraire à aucun principe de droit international? La conclusion serait donc qu'à défaut d'une règle internationale fermement établie, la juridiction internationale appliquera le droit du capteur.

Sans doute, il est facile d'objecter qu'on aura ainsi un droit très variable, souvent très arbitraire et même choquant, certains belligérants usant à l'excès de la latitude laissée par le droit positif. Ce serait une raison de hâter la codification de celui-ci pour faire disparaître les lacunes et les incertitudes dont on se plaint et qui amènent la situation difficile qui vient d'être signalée.

Toutefois, après mûre réflection, nous croyons devoir vous proposer une solution, hardie sans doute, mais de nature à améliorer sérieusement la pratique du droit international. " Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue *d'après les principes généraux de la justice et de l'équité.*" Elle est ainsi appelée à *faire le droit* et à tenir compte de principes autres que ceux auxquels était soumise la juridiction nationale des prises, dont la décision est attaquée devant la Cour internationale. Nous avons la confiance que les magistrats choisis par les Puissances seront à la hauteur de la mission qui leur est ainsi donnée, qu'ils en useront avec modération et fermeté. Ils orienteront dans le sens de la justice la pratique sans la bouleverser. La crainte de leurs justes arrêts pourra être le commencement de la sagesse pour les belligérants et les juges nationaux, provoquer de leur part un sérieux examen de conscience et prévenir des règlements et des jugements trop arbitraires. Les juges de la Cour internationale ne seront pas obligés de rendre deux décisions en sens contraire en appliquant successivement à deux navires neutres, saisis dans les mêmes conditions, les règlements différents faits par les deux belligérants. En définitive, la situation faite à la nouvelle Cour des prises ressemblera beaucoup à la condition qui a été longtemps celle des tribunaux dans les pays où la législation principalement coutumière était encore rudimentaire. Ils faisaient la loi en même temps qu'ils l'appliquaient et leurs déci-

sions formaient des *précédents,* devenus une source importante du droit. L'essentiel est d'avoir des magistrats qui inspirent toute confiance. Si nous attendions d'avoir une législation internationale complète pour avoir des juges chargés de l'appliquer, ce serait une perspective sur laquelle ne pourraient guère compter les plus jeunes d'entre nous. Une société scientifique, comme *l'Institut de droit international,* a pu, en y consacrant 12 années, élaborer un *Règlement international des prises maritimes* dans lequel l'organisation et la procédure du tribunal international ne tiennent qu'une place restreinte. La communauté des Etats civilisés est plus difficile à mettre en mouvement qu'une association de jurisconsultes; elle doit obéir à d'autres préoccupations ou même à d'autres préjugés dont la conciliation est moins aisée que celle d'opinions juridiques. Acceptons donc qu'une Cour composée de magistrats éminents soit chargée de suppléer aux insuffisances du droit positif, jusqu'à ce que la codification du droit international, régulièrement poursuivie par les Gouvernements, vienne simplifier sa tâche.

Les idées qui viennent d'être exposées trouvent leur application en ce qui concerne l'ordre des preuves ainsi que les moyens qui peuvent être employés. Dans la plupart des pays, il existe des règles arbitraires en ce qui touche l'ordre des preuves. Pour employer une expression technique, à qui incombe le fardeau de la preuve? Rationnellement on devrait dire que c'est au capteur à établir la régularité de la saisie qu'il a opérée. Cela est surtout vrai au cas où il s'agit d'une infraction à la neutralité imputée à un navire neutre; une pareille infraction ne devrait pas être présumée. Et cependant on oblige souvent le saisi à demander la nullité de la saisie et, par suite, à prouver l'irrégularité de celle-ci, de telle sorte qu'en cas de doute, c'est le saisi demandeur qui perd son procès. Cela n'est pas équitable et cela ne s'imposera pas à la Cour internationale.

Ce qui vient d'être dit de l'ordre des preuves s'applique aussi aux moyens au sujet desquels existent des prescriptions plus ou moins arbitraires. Comment pourra-t-on prouver la nationalité, la propriété, le domicile? Est-ce seulement par les papiers de bord ou également par des documents produits en dehors? Nous entendons laisser à la Cour tout pouvoir d'appréciation.

Enfin, dans le même esprit de large équité, la Cour est autorisée à ne pas tenir compte des déchéances de procédure édictées par la législation du belligérant capteur, quand elle estimera que les conséquences en sont déraisonnables. Par exemple, il peut y avoir dans une législation des dispositions trop strictes quant au délai d'appel, qui établissent trop facilement des présomptions d'abandon de la réclamation, etc.

Il est un cas où forcément la Cour internationale applique simplement le droit du capteur, c'est celui où le recours est pré-

cisément fondé sur le fait que le tribunal national aurait violé une prescription légale édictée par le belligérant capteur. C'est un des cas dans lesquels on permet à un sujet ennemi de se pourvoir (article 3, 2°. *c in fine*).

L'article 7 qui vient d'être ainsi commenté est la preuve manifeste du sentiment de justice qui anime les auteurs du projet comme de la confiance qu'ils témoignent dans le bon fonctionnement de l'institution à créer.

La convenance de l'établissement de la *Cour des Prises* doit naturellement être déterminée par ceux qui en ont été chargés. La question de la constitutionnalité de la Cour internationale des Prises proposée comme tribunal conventionnel paraît être prévenue par l'arrêt de la Cour Suprême des Etats-Unis dans l'affaire *Ross* (140 U. S., 453). En effet, il semblerait que ce qui peut se faire isolément ou individuellement pourrait bien se faire généralement, et que le renvoi des causes en matière de prises à une cour d'appel internationale definitivement constituée et en session est un procédé plus sage, plus certain et plus recommandable que de soumettre des questions de droit en matière de prises à une commission mixte qui peut, comme cela est arrivé par le passé, statuer contrairement à la Cour Suprême des Etats-Unis.

Par conséquent, vu les avantages d'une cour d'appel permanente à laquelle on peut avoir recours, et vu l'impartialité garantie d'une sentence internationale, étant donné que la Cour serait composée en grande majorité de neutres, et vu, également, la détermination traditionnelle des Etats-Unis de rester neutres dans tous les conflits internationaux, il paraîtrait que nous n'ayons guère à craindre que les arrêts de nostribunaux soient annulés, car de tels arrêts présupposent une guerre à laquelle nous participons. L'existence de la Cour offre à nos citoyens un forum international où ils peuvent sauvegarder leurs intérêts comme acheteurs et armateurs neutres dans toutes les parties du monde. La délégation américaine a, par suite, non seulement approuvé et signé la Convention, mais l'a proposée conjointement avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne, et la France.

XIII.—Convention concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime

Cette Convention a trait au sujet important de la neutralité maritime et formule le progrès qui y a été fait depuis un demi siècle. Il y est dit au préambule que la Convention est incomplète; vu l'étendue

du domaine à exploiter et les intérêts carrément opposés qui y sont engagés, on ne pouvait guère s'attendre à un traitement complet du sujet. La Convention, par conséquent, contient avec raison la suggestion qu' en mettant ses dispositions en vigueur les règles du droit international soient regardées comme servant de supplément aux dispositions de la Convention. Les neutres sont avertis que n'importe quelles règles ils appliquent, ou à quelles mesures ils aient recours pour faire respecter leurs droits neutres ou pour assurer l'accomplissement de leurs devoirs neutres, elles devront être appliquées à tous les belligérants, et ne devront pas être changées au cours d'une guerre.

Par excès de précaution la clause dispositive déclare que les stipulations de la convention ne devront pas être envisagées comme empiétant sur les stipulations des traités en existence. En d'autres termes, un engagement tel que le traité de la Mer Noire, qui contient des stipulations relatives au passage des navires de guerre par le détroit des Dardanelles, n'est pas modifié ou abrogé par les stipulations de la convention précitée.

La proposition mise en avant par l'Angleterre représentait les vues strictes concernant les droits et les devoirs des neutres entretenues par les Etats qui maintiennent de puissants établissements maritimes, ainsi qu'un système de dépôts de houille distribués dans tous les parages et des ports d'escale où leurs navires de commerce pourraient trouver un refuge commode au début de la guerre et qui les mettraient à même de continuer leurs opérations par mer sans avoir à se rendre dans des ports neutres pour s'y procurer du charbon ou d'autres approvisionnements ou pour faire des réparations. La politique du Gouvernement des Etats-Unis ayant en général été celle d'une stricte neutralité, la délégation se trouva d'accord avec la proposition anglaise dans maints de ses détails essentiels si non dans tous. La France a depuis de longues années envisagé ses devoirs neutres d'une manière tant soit peu différente, et a observé une neutralité plutôt libérale que stricte. Le point de vue de la France à cet égard reçut quelque support de la Russie et fut favorisée à un certain point par l'Allemagne et par l'Autriche.

La délégation, dans toutes les délibérations de la Commission s'est constamment rappelé que les Etats-Unis sont, et l'ont toujours été, une Puissance neutre en permanence, et qu'ils se sont toujours efforcés d'assurer la plus grande extension des prérogatives et des immunités

neutres. Ce n'est pas seulement que leurs intérêts sont neutres d'une manière permanente, mais ils sont eux-mêmes situés si favorablement sous le rapport de leurs établissements militaires et maritimes qu'ils se trouvent à même de faire respecter ceux d'entre ces droits et devoirs qui découlent des droits essentiels de souveraineté et d'indépendance.

C'est pourquoi, la délégation des Etats-Unis, dans l'intention d'assurer aux Etats neutres la plus grande exemption possible des charges et des privations de la guerre, a constamment soutenu le point de vue que les stipulations qui ont pour but de déterminer les droits et les devoirs des neutres, devraient, dans la règle, prendre la forme de restrictions et d'interdictions imposées aux belligérants, et ne devraient pas, sauf les cas de nécessité, charger les neutres de l'exécution de devoirs spécifiques. La délégation ne s'est départie de cette règle que dans les cas où des Puissances neutres faibles ont demandé, et ont besoin de, l'appui des stipulations établies par les traités pour remplir leurs devoirs neutres. On s'est également souvenu qu'un Etat qui a recours à certains actes dans le but d'empêcher des violations de sa neutralité dérive la faculté d'agir du fait de sa souveraineté, plutôt que des stipulations d'une convention internationale.

Les deux premiers articles et le premier alinéa de l'article 3 de la Convention représentent en substance la règle actuelle du droit international relativement aux sujets dont il y est question. Le deuxième alinéa de l'article 3 fait passer le devoir du neutre au capteur, qui est tenu, sur la demande du neutre, de relâcher la prise capturée contrairement à l'usage dans les eaux neutres. Cependant, la Puissance neutre n'est pas obligée de faire la demande, de sorte qu'il peut arriver qu'un capteur puissant viole les eaux neutres sans protestation de la part de la Puissance neutre. Il peut bien se faire que l'esprit de l'article impose ce devoir à l'Etat neutre; la lettre ne le fait pas. L'article paraît donc susceptible d'objections.

L'article 5 incorpore la deuxième des règles adoptées dans le Traité de Washington pour servir de gouverne au tribunal de Genève, à laquelle est ajoutée l'interdiction relative à l'installation de stations radiotélégraphiques en territoire neutre. L'article 6 est nouveau et défend à une Puissance neutre, comme telle, de transférer des navires ou des munitions de guerre à un belligérant. L'article 7 incorpore la règle actuelle du droit international qui n'impose à un Etat aucune obligation de prohiber l'exportation, ou le transit, de matériel de guerre en temps de guerre. L'article 8 incorpore la première des

règles du Traité de Washington pour la gouverne du tribunal de Genève.

L'article 9 est un exposé exact de la règle actuelle d'impartialité dans les rapports entre les Etats neutres et les belligérants. La faculté d'interdire l'accès de ses ports à un navire qui a manqué ou négligé de se conformer aux ordres de l'Etat neutre, ou qui a violé sa neutralité, est généralement concédée.

L'article 10, sous la forme de convention, est nouveau, et autorise le bâtiment armé belligérant, ou la prise, à traverser les eaux territoriales neutres. A défaut de langage restrictif cette autorisation aurait l'air d'inclure les détroits qui joignent des eaux ouvertes à la navigation publique. Il reconnaît aussi le fait qu'un tel passage à travers les eaux territoriales, pourvu qu'il ne s'y commette aucun acte d'hostilité, ne compromet pas la neutralité de l'Etat dont elles relèvent. La condition requise par la clause dispositive, que les stipulations des traités actuels ne soient pas abrogées ou modifiées par la Convention, s'applique à cet article. Il faut observer, en passant, que la règle établie à l'article 10 est substantiellement la même, en tant qu'il s'agit de passage libre, que les règles arrêtées par les traités concernant le passage des canaux de Suez et de Panama, par des bâtiments armés, en temps de guerre.

Les stipulations au sujet de l'emploi de pilotes brevetés (article 11), la règle des vingt-quatre heures (articles 12 et 13), et la durée du séjour pour réparer les avaries, n'ont pas besoin de glose.

L'article 15 est nouveau et est destiné à empêcher qu'un port neutre ne serve, soit de base d'opérations hostiles, soit de rendez-vous pour les flottes d'un belligérant. A cette fin un Etat neutre peut restreindre à discrétion le nombre de navires belligérants, y compris les vaisseaux auxiliaires, qui pourront jouir de son hospitalité à une même époque. A défaut d'une telle règle, le nombre de navires de guerre ou de bâtiments auxiliaires qui pourront se trouver en même temps dans un port neutre déterminé sera de trois.

L'article 19 est important au dernier point. Il stipule que :

> Article 19. Les navires de guerre belligérants ne peuvent se ravitailler dans les ports et rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix.
>
> Ces navires ne peuvent, de même, prendre du combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays. Ils peuvent, d'ailleurs, prendre le combustible nécessaire pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites, quand ils se trouvent

dans les pays neutres qui ont adopté ce mode de détermination du combustible à fournir.

Si, d'après la loi de la Puissance neutre, les navires ne reçoivent du charbon que 24 heures après leur arrivée, la durée légale de leur séjour est prolongée de 24 heures.

ARTICLE 20. Les navires de guerre belligérants, qui ont pris du combustible dans le port d'une Puissance neutre, ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après trois mois dans un port de la même Puissance.

Les Grandes Puissances du monde sont susceptibles d'être rangées en deux groupes sous le rapport de leur politique neutre. L'Angleterre, qui, jouissant d'une grande puissance maritime renforcée par un vaste système de dépôts de charbon et de ports de commerce, a toujours favorisé et pratiqué une politique de stricte neutralité. La France, moins puissante sur mer, ayant peu de stations navales et ne possédant qu'un petit nombre de possessions coloniales lointaines, a été plus libérale dans l'exécution de ses devoirs neutres, et a permis qu'une assistance considérable fût accordée aux navires belligérants dans ses ports. De même que l'Angleterre a traité les deux belligérants avec stricte impartialité, de même la France les a traités avec une libéralité impartiale. Avec ce point de vue la Russie et, jusqu'à un certain point, l'Allemagne et l'Autriche sont en sympathie. Comme on l'a déjà vu, la politique des Etats-Unis a été, au fond, semblable à celle de la Grande-Bretagne.

En matière de charbon, la délégation anglaise proposa que la totalité de charbon qu'un navire belligérant pût obtenir dans un port neutre fût limitée à un quart de soutes. L'effet actuel de cette règle serait que tout bâtiment armé qui entrerait dans un port neutre court de charbon devrait y être interné jusqu'à la fin de la guerre, puisqu'il serait impossible, dans la majorité des cas, d'atteindre un port national avec une quantité de charbon aussi minime qu'un quart de la capacité des soutes. Cette proposition fut rejetée ainsi que le furent un nombre de suggestions basées sur la capacité des soutes, l'état des fonds, etc., qui étaient si compliquées que d'être inapplicables dans la pratique.

Il en résulta qu'on parvint à l'arrangement indiqué à l'article 19, et à l'égard duquel on peut dire que ce sont les Etats libéraux qui ont cédé, plutôt que ceux dont la politique a été celle d'une stricte neutralité. L'article, ce semble, représente la conclusion la plus satisfaisante qu'il fut possible à la Conférence d'atteindre.

Les articles 21 à 25 se rapportent à l'admission des prises dans les ports neutres.

Les articles 21 et 22 paraissent être irrécusables. L'article 23 autorise l'Etat neutre de permettre aux prises d'entrer dans ses ports et d'y demeurer pendant qu'on dispose de leurs cas dans les cours des prises dont ils relèvent. Cette permission est inadmissible parce qu'elle ferait participer l'Etat neutre à la guerre en tant qu'il offrirait un asile à une prise qu'un belligérant n'est peut-être pas en état d'amener dans un de ses propres ports. Cet article représente la remise en vigueur d'un ancien abus et ne devrait pas être approuvé. Il est à propos de remarquer que la proposition interdisant absolument la destruction d'une prise neutre, qui fut vigoureusement supportée par l'Angleterre et les Etats-Unis, n'a pas été adoptée. Si la proposition avait été adoptée, il y aurait eu lieu d'autoriser un tel asile en faveur des prises neutres.

L'article 24 couvre le cas de l'internement d'un navire public armé dans un port neutre, et revêt la Puissance neutre de l'autorité requise pour s'assurer le respect dû à ses droits et ses devoirs neutres.

L'article 25 est une réitération de la troisième des règles du Traité de Washington, et comme tel il est digne d'être adopté.

L'article 26 a été inséré dans l'intérêt des Puissances maritimes plus faibles et renferme une stipulation que l'exercice de son droit par un Etat neutre, nécessitant, peut-être, le recours à la force, ne sera pas estimé un acte peu amical par aucun des belligérants.

L'article 27 a en vue un échange réciproque de lois, d'ordonnances, de règlements et d'autres mesures authentiques des Gouvernements respectifs à l'égard de la conduite des navires de guerre belligérants dans leurs ports et leurs eaux territoriales. Ces documents devront être transmis au Gouvernement hollandais et par ce Gouvernement aux autres parties contractantes.

Cette Convention fut faite l'objet d'une réserve à la séance plénière de la Conférence et n'a pas été signée par la délégation américaine. Elle en agit ainsi afin de mettre le Département en état de déterminer si, toute réflection faite, il était propre ou convenable de subordonner, dans une certaine mesure, l'accomplissement de ses droits et devoirs neutres à un règlement conventionnel.

Pour récapituler: Le second alinéa de l'article 3 et l'article 23 ne devraient pas être approuvé. Quant à l'article 19, touchant la question de l'approvisionnement de charbon, on peut dire seulement qu'il repré-

sente un accommodement d'intérêts très divergents et que la pratique restera substantiellement la même que par le passé.

Le délégué naval des Etats-Unis énonça l'opinion qui suit:

> Le défaut d'engagements conventionnels réglant l'exercice de la neutralité a plus d'une fois menacé de plonger le monde entier dans la guerre et peut-être les règles adoptées par cette Conférence, pourvu qu'elles soient approuvées unanimement par les Puissances, pourraient être acceptées comme tendant peut-être à conserver la paix puisque dans la pratique elles attestent la faculté des neutres de faire comme bon leur semble dans des limites très étendues sans avoir à craindre de réclamations; mais il est incontestable qu'elles ne sont d'accord ni avec la pratique ni avec la situation stratégique des Etats-Unis.

Un examen approfondi de la Convention tant dans son ensemble qu'en ses détails, mène à la conclusion que sa ratification est dans l'intérêt des Puissances neutres, mais que dans cette ratification il est suggéré que le second alinéa de l'article 3 et l'article 23 soient rejetés.

XIV.—Déclaration concernant l'interdiction de lancer des projectiles du haut de ballons

Cette déclaration consiste en un seul article, dont voici la partie essentielle:

> Les Puissances contractantes consentent, pour une période allant jusqu'à la fin de la Troisième Conférence de la Paix, à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux.

La déclaration était une remise en vigueur de la disposition analogue de la Première Conférence qui, d'ailleurs, n'étant que pour une période de cinq ans, était périmée. Afin de prévenir l'extinction de la déclaration actuelle, il fut stipulé qu'elle resterait en vigueur jusqu'à la fin de la Troisème Conférence.

Déclaration concernant l'arbitrage obligatoire

La Conférence n'a pu tomber d'accord sur un traité d'arbitrage, quoiqu'une forte majorité se fût exprimée en faveur d'un traité d'arbitrage général, tout en se réservant les questions concernant l'indépendance, les intérêts vitaux, et l'honneur, et en présentant une

liste de sujets concrets où les Puissances contractantes étaient prêtes à renoncer à la clause d'honneur. Le principe de l'arbitrage obligatoire fut admis à l'unanimité, mais lorsqu'on proposa d'incorporer ce principe dans un cas concret ou dans une série de cas, il s'éleva des difficultés insurmontables. Quelques-unes des Puissances paraissaient prêtes à conclure des traités d'arbitrage avec certaines autres Puissances choisies avec soin, mais ne voulaient pas se lier envers les autres nations du monde. D'autres nations étaient disposées à renoncer à la clause d'honneur en certaines matières, mais pas dans d'autres. Il semblait possible aux partisans de l'arbitrage de faire généralement en un seul acte ce dont ils étaient convenus de faire dans des traités séparés avec divers pays. La majorité estimait qu'il était désirable de conclure à La Haye un traité d'arbitrage général qui obligeât ceux qui désiraient être liés, sans chercher, soit directement, soit indirectement, à contraindre la minorité qui ne voulait pas s'engager. Néanmoins, la minorité refusa de permettre à la majorité de conclure un pareil traité, et en appela au principe d'unanimité, ou de quasi-unanimité, pour toutes conventions conclues à La Haye. Dans l'intérêt de la concorde la majorité céda, quoiqu'elle ne partageât pas la manière de voir de la minorité. La minorité, de son côté, reconnut sans équivoque et sans réserve le principe de l'arbitrage obligatoire et la déclaration suivante fut unanimement acceptée et proclamée par la Conférence:

> La Conférence, se conformant à l'esprit d'entente et de concessions réciproques qui est l'esprit même de ses délibérations, a arrêté la déclaration suivante qui, tout en réservant à chacune des Puissances représentées le bénéfice de ses votes, leur permet à toutes d'affirmer les principes qu'elles considèrent comme unanimement reconnus:
>
> Elle est unanime,
>
> 1°. A reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire;
>
> 2°. A déclarer que certains différends, et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales, sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction.

Les partisans de l'arbitrage furent cruellement déçus dans leur attente et la délégation américaine s'abstint de voter sur la déclaration; d'abord, parce qu'à ses yeux elle avait l'air d'une retraite inadmissible de la position avancée, assurée par un vote affirmatif de quatre voix

contre une en faveur de la Convention d'arbitrage, et, en second lieu, de peur qu'un vote affirmatif ne fût interprêté comme indiquant une approbation des arguments et des méthodes de la minorité aussi bien que du retrait du traité proposé. On peut admettre que l'établissement du principe de l'arbitrage obligatoire est un pas en avant. Ce n'est pas, cependant, le grand progrès si ardemment désiré; car un traité concret incorporant le principe de l'arbitrage obligatoire aurait eu infiniment plus de valeur que la déclaration de l'arbitrage obligatoire, quelque solennelle qu'elle fût.

RÉSOLUTION CONCERNANT LA LIMITATION DES CHARGES MILITAIRES

Il est bien connu que la Première Conférence fut convoquée en premier lieu pour "assurer une réduction possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes les nations," et dans le programme contenu dans la deuxième circulaire russe (11 janvier 1899) un des objets énoncés était de parvenir à une "entente stipulant la non augmentation, pour un terme à fixer, des effectifs actuels des forces armées de terre et de mer, ainsi que des budgets de guerre y afférents; étude préalable des voies dans lesquelles pourrait même se réaliser, dans l'avenir, une réduction des effectifs et des budgets ci-dessus mentionnés." Il ne fut pas donné à la Première Conférence de s'entendre au sujet de la limitation ou de la restriction, mais elle adopta à l'unanimité la résolution suivante:

> La Conférence estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité.

La Deuxième Conférence également n'était pas prête à limiter les armements, à imposer des restrictions aux effectifs des forces armées de terre et de mer, ou d'engager les nations à ne pas augmenter les budgets y afférents. On se souviendra que les Etats-Unis se sont réservé la faculté de mettre cette question en délibération, quoiqu'elle ne figurât pas comme telle au programme. En vertu de cette réserve et des instructions du Secrétaire d'Etat, la délégation américaine insista à ce que ce point fût mis en délibération et lui prêta son appui tant dans la Conférence qu'en dehors. Par un accord général, une résolution fut présentée qui fut supportée dans une allocution par le délégué britannique et dans une lettre écrite par le premier délégué

américain au nom de la délégation. La résolution, qui suit, fut donc adoptée à l'unanimité :

> La Deuxième Conférence de la Paix confirme la résolution adoptée par la Conférence de 1899 à l'égard de la limitation des charges militaires ; et, vu que les charges militaires se sont considérablement accrues dans presque tous les pays depuis ladite année, la Conférence déclare qu'il est hautement désirable de voir les Gouvernements reprendre l'étude sérieuse de cette question.

LES VŒUX DE LA CONFÉRENCE

Outre ces conventions, ces déclarations, et cette résolution, la Conférence émit cinq vœux, dont le premier est de la nature d'une résolution. On en citera chacun à son tour :

> La Conférence recommande aux Puissances signataires l'adoption du projet ci-annexé de Convention pour l'établissement d'une Cour de Justice arbitrale, et sa mise en vigueur dès qu'un accord sera intervenu sur le choix des juges et la constitution de la Cour.

Une analyse de cet alinéa montre que l'établissement de la Cour n'est pas l'expression d'un simple vœu ou désir de la part de la Conférence, mais que c'est une recommandation aux Puissances d'entreprendre l'établissement de la Cour. En second lieu, le projet de Convention annexée à la recommandation n'est pas destiné à être présenté comme plan ou modèle, mais à être adopté comme l'acte organique de la Cour. De plus, la Convention annexée et faisant partie de la recommandation est mise au jour non seulement avec l'approbation de la Conférence, mais avec le caractère d'un acte solennel adopté par elle. Et, en dernier lieu, en acceptant la Convention comme l'acte organique, la Conférence recommande que la Cour soit établie d'une manière définitive et permanente par les Puissances aussitôt qu'elles seraient tombées d'accord sur la méthode de nommer les juges, qui, une fois nommés, constituent la Cour. On observera que le nombre de Puissances nécessaires pour instituer la Cour ne s'y trouve pas énoncé, non plus que le nombre de juges n'y est déterminé. Il s'ensuit, donc, que les Puissances qui désirent établir la Cour ont la faculté d'adopter le projet de Convention, de s'entendre sur la méthode de choisir les juges, et d'établir la Cour à La Haye pour décider les causes soumises par les Puissances contractantes.

L'institution de la Cour de Justice arbitrale ne serait pas en conflit

avec la Cour d'Arbitrage instituée par la Conférence de 1899, et continuée par la Conférence de 1907, car cette dernière est un tribunal temporaire, érigé dans un but spécial, pour décider en qualité d'arbitre un différend soumis. La Cour de Justice arbitrale, au contraire, est destinée à être une cour permanente, composée de juges mus par un sentiment de responsabilité juridique, représentant les divers systèmes de droit du monde, et capable d'assurer la continuité de la jurisprudence arbitrale (article 1). Les Puissances contractantes sont libres de nommer soit un grand, soit un petit nombre de juges; mais il est prévu à l'article 3 que les juges désignés de cette façon demeureront en fonctions durant une période de douze ans et qu'ils seront choisis parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale qui devront remplir les conditions requises dans leurs pays respectifs pour l'admission dans la haute magistrature ou être des jurisconsultes d'une compétence notoire en matière de droit international. (Article 2.)

D'après ces dispositions il est évident que l'institution projetée doit être non seulement de nom, mais de fait, une cour de justice; qu'elle doit être permanente dans le sens qu'elle n'aura pas besoin d'être constituée pour chaque affaire qui lui sera soumise. Il est évident qu'un tel tribunal, fonctionnant sous l'influence d'un sentiment de responsabilité juridique, déciderait, en sa qualité de tribunal, selon le droit et l'équité internationaux, toute question renvoyée devant lui, et que l'idée d'un accommodement, qui jusqu'ici a été si inséparable de l'arbitrage, serait étrangère à cette institution. Il est dit que la Cour est permanente dans le sens qu'elle tient, comme le font les tribunaux, certaines sessions spécifiées pour le jugement des causes. Par exemple, l'article 14 dit:

> La Cour se réunit en session une fois par an. La session commence le troisième mercredi de juin et dure tant que l'ordre du jour n'aura pas été épuisé.
>
> La Cour ne se réunit pas en session, si la délégation estime que cette réunion n'est pas nécessaire. Toutefois, si une Puissance est partie à un litige actuellement pendant devant la Cour et dont l'instruction est terminée ou va être terminée, elle a le droit d'exiger que la session ait lieu.
>
> En cas de nécessité, la délégation peut convoquer la Cour en session extraordinaire.

Il parut peu avantageux d'avoir une cour vide à La Haye et l'on a pensé que sans comité judiciaire capable d'expédier les affaires

ordinaires qui pourraient lui être soumises, la permanence proprement dite lui manquerait; aussi, est-il prévu à l'article 6 du projet que—

> La Cour désigne annuellement trois juges qui forment une délégation spéciale et trois autres destinés à les remplacer en cas d'empêchement. Ils peuvent être réélus. L'élection se fait au scrutin de liste. Sont considérés comme élus ceux qui réunissent le plus grand nombre de voix. La délégation élit elle-même son président, qui, à défaut d'une majorité, est désigné par le sort.
>
> Un membre de la délégation ne peut exercer ses fonctions quand la Puissance qui l'a nommé, ou dont il est le national, est une des parties.
>
> Les membres de la délégation terminent les affaires qui leur ont été soumises, même au cas où la période pour laquelle ils ont été nommés juges serait expirée.

En rapprochant les deux articles, il est évident que la Cour, comme telle, est destinée à être en session permanente à La Haye; que le comité judiciaire aura soin des moindres affaires soumises, et que la Cour plénière se réunira en session ordinaire ou extraordinaire une fois par an ou chaque fois que le litige pendant devant elle justifiera sa réunion. Les juges sont destinés à être des fonctionnaires judiciaires et comme tels à toucher des salaires fixes, qu'ils soient actuellement occupés à La Haye ou non. Le traitement est petit (6,000 florins), mais l'honneur en est grand. D'ailleurs, lorsqu' un juge tient séance à La Haye, ses frais de voyage, aller et retour, sont payés d'après le tarif alloué dans son propre pays pour les frais de voyage d'un juge en fonctions. En outre le juge doit recevoir la somme de 100 florins par jour tant qu'il est occupé à examiner ou à juger des litiges.

Le premier article parle d'une cour d'un accès libre et facile. Elle est d'un accès facile parce qu'elle est permanente et siège durant des périodes fixes. Elle est libre parce qu'il n'y a pas de prix d'entrée, et elle est également libre en ce sens: que les salaires des juges ne sont pas payés par les parties au litige, mais proportionnellement par les Puissances contractantes. La compétence de la Cour est très étendue; par exemple, "la Cour de Justice arbitrale est compétente pour tous les cas qui sont portés devant elle, en vertu d'une stipulation générale d'arbitrage ou d'un accord spécial" (article 17); c'est-à-dire, s'il y a un traité général désignant la Cour de Justice arbitrale, la Cour est compétente, s'il y a lieu, de se saisir du cas et de le décider. Il se peut que les parties au litige soumettent

le rapport d'une commission d'enquête à la Cour afin de faire établir la responsabilité juridique dans un cas convenable, ou bien il se peut que les parties à un arbitrage désirent avoir l'affaire examinée en appel ou *de novo* par la Cour de Justice arbitrale. Dans un pareil cas, en vertu d'un accord spécial des parties au litige, la Cour est investie de juridiction.

On ne jugea pas prudent d'investir le comité judiciaire de la compétence de la Cour entière, de peur qu'il n'en résultât deux institutions rivales. On s'attend, cependant, à ce que le comité judiciaire soit une institution très utile, et sa compétence est proportionnée à sa dignité. Par exemple, l'article 18 stipule:

> La délégation (article 6) est compétente:
>
> 1. Pour juger les cas d'arbitrage visés à l'article précédent, si les Parties sont d'accord pour réclamer l'application de la procédure sommaire, réglée au Titre IV, Chapitre 4 de la Convention du 29 juillet 1899.
>
> 2. Pour procéder à une enquête en vertu et en conformité du Titre III de la Convention du 29 juillet 1899, en tant que la délégation en est chargée par les parties agissant d'un commun accord. Avec l'assentiment des parties et par dérogation à l'article 7, alinéa 1, les membres de la délégation ayant pris part à l'enquête peuvent siéger comme juges, si le litige est soumis à l'arbitrage de la Cour ou de la délégation elle-même.

Le comité judiciaire est donc compétent de siéger comme Cour de procédure judiciaire dans les cas où les parties au litige sont convenues de se prévaloir de la procédure sommaire de la Convention révisée. Il est également compétent de siéger comme commission d'enquête; et puisque la commission d'enquête constate les faits, on ne voit pas pourquoi les membres du comité judiciaire ne siégeraient pas comme juges si le litige est porté devant la Cour plénière ou devant la délégation.

L'article 19 investit le comité judiciaire du pouvoir de dresser l'accord spécial—c'est à dire, le compromis prévu à l'article 52 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, déjà mentionné—sauf engagement ou stipulation contraire.

La procédure de la Cour n'a pas été négligée, mais trouve une place appropriée dans le projet de Convention.

L'établissement de la Cour permanente, proposé par la délégation américaine, fut accepté en principe et franchement soutenu par les délégations d'Allemagne et de Grande-Bretagne, et le projet actuelle-

ment formé et recommandé par la Conférence est l'œuvre commune des délégations américaine, allemande, et britannique. Il est juste, d'ailleurs, d'ajouter, que le projet n'aurait pu être adopté sans le concours loyal et généreux de la France.

D'après ce court exposé il est évident que les assises d'une Cour permanente ont été posées d'une manière large et solide; que l'organisation, la compétence et la procédure ont été déterminées et recommandées sous forme d'un code que les Puissances ou quelques-unes d'entre elles peuvent accepter. Il est certain qu'en tombant d'accord sur la nomination des juges, la Cour permanente et internationale pourra être appelée immédiatement à l'existence. Un peu de temps, un peu de patience et cette grande œuvre est accomplie.

La nature et l'objet des deuxième et troisième vœux de la Conférence ne peuvent guère être énoncés en termes plus justes et plus précis que ceux dont s'est servi le délégué militaire dans son rapport sur les séances de la Deuxième Commission. Par conséquent, les paragraphes suivants sont pris à ce rapport:

> On a vu que tant la Commission que la Conférence ont finalement rejeté la proposition qui avait été préparée en vue d'exténuer les effets de la guerre sur le commerce neutre et en conformité des tendances de l'industrie et du commerce modernes qui exigent pour leur développement et leur alimentation les marchés les plus étendus et qui sont au plus haut degré sensibles aux effets de la guerre.
>
> La proposition allemande, en mettant les marchandises se trouvant entre les mains d'agents neutres en territoire belligérant à l'abri de la capture ou de la réquisition, était faite pour donner aux entreprises neutres l'immunité la plus complète de toute interposition belligérante, en limitant les charges et les opérations de la guerre aux Etats belligérants et à leurs nationaux. Mais la proposition ainsi conçue et présentée fut rejetée en émettant le vœu suivant qui peut servir à montrer l'importance qu'attribuent au développement de l'industrie et du commerce modernes la plupart des Gouvernements du monde civilisé:
>
> La Conférence émet le vœu qu'en cas de guerre, les autorités compétentes, civiles et militaires, se fassent un devoir tout spécial d'assurer et de protéger le maintien des rapports pacifiques et notamment des relations commerciales et industrielles entre les populations des Etats belligérants et les pays neutres.
>
> La Conférence émet le vœu que les Puissances règlent, par des Conventions particulières, la situation, au point de vue des charges militaires, des étrangers établis sur leurs territoires.
>
> Le quatrième vœu de la Conférence est ainsi conçu:

> La Conférence émet le vœu que l'élaboration d'un règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre maritime figure au programme de la prochaine Conférence et que, dans tous les cas, les Puissances appliquent, autant que possible, à la guerre sur mer, les principes de la Convention relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre.

Son adoption était due à l'impossibilité où se trouvait la Conférence de codifier le droit de la guerre maritime de la manière dont la Conférence de 1899 avait codifié les lois et coutumes de la guerre sur terre. Les causes de cet insuccès n'ont pas besoin d'être étalées, car le vœu de la Conférence est que le règlement des lois et coutumes de la guerre maritime soit inclus dans le programme de la Troisième Conférence. La dernière portion de ce vœu est de la nature d'une recommandation, à savoir, que les Puissances appliquent autant que possible à la guerre maritime les principes des lois et coutumes de la guerre sur terre. Il est également inutile de discuter cette phrase, puisqu'elle n'oblige aucune Puissance à agir ainsi, et que la mesure de l'application dépend du jugement de chacune des Puissances.

Le dernier vœu de la Conférence est de la nature d'une recommandation et le voici :

> Enfin, la Conférence recommande aux Puissances la réunion d'une troisième Conférence de la Paix qui pourrait avoir lieu, dans une période analogue à celle qui s'est écoulée depuis la précédente Conférence, à une date à fixer d'un commun accord entre les Puissances, et elle appelle leur attention sur la nécessité de préparer les travaux de cette Troisième Conférence assez longtemps à l'avance pour que ses délibérations se poursuivent avec l'autorité et la rapidité indispensables.
>
> Pour atteindre à ce but, la Conférence estime qu'il serait très désirable que, environ deux ans avant l'époque probable de la réunion, un Comité préparatoire fût chargé par les Gouvernements de recueillir les diverses propositions à soumettre à la Conférence, de rechercher les matières susceptibles d'un prochain règlement international et de préparer un programme que les Gouvernements arrêteraient assez tôt pour qu'il pût être sérieusement étudié dans chaque pays. Ce Comité serait, en outre, chargé de proposer un mode d'organisation et de procédure pour la Conférence elle-même.

Ce que les amis du progrès souhaitent c'est de voir la Conférence de La Haye établie comme institution permanente s'assemblant à

certaines époques déterminées, automatiquement s'il est possible, sans être soumise à l'empire d'aucune Puissance en particulier. La délégation américaine reçut des ordres d'obtenir, s'il était possible, ce résultat, et grâce aux efforts de la délégation américaine, cet objet fut atteint en grande partie. Il est difficile, si non impossible, à un corps législatif de lier son successeur. Il est doublement difficile à une assemblée quasi-législative ou diplomatique de lier une assemblée subséquente. On jugea convenable, en conséquence, de ne pas essayer de fixer la date absolue, mais de recommander qu'une Troisième Conférence se réunît dans un délai plus ou moins égal à celui qui s'est écoulé entre la convocation de la Première et la réunion de la Deuxième Conférence, laissant la détermination de la date aux Puissances.

L'expérience a démontré qu'il se perd beaucoup de temps non seulement en organisant une Conférence, mais en préparant et présentant les divers projets. Il est à désirer que les projets soient préparés d'avance, afin qu'ils puissent être présentés, imprimés et distribués à l'ouverture de la session. Ceci la Conférence a recommandé. Mais pour préparer les diverses propositions à soumettre à la Conférence il est nécessaire de déterminer d'avance, du moins par essai, le programme. Aussi la Conférence a-t-elle recommandé qu'environ deux ans avant la date probable de la Conférence un comité préparatoire soit chargé par les divers Gouvernements de recueillir des propositions, de préciser les matières susceptibles de réglementation internationale, et de préparer le programme suffisamment en avance de la réunion afin qu'il puisse être examiné sérieusement et avec soin par chaque Gouvernement qui a l'intention d'y prendre part.

La sagesse de ces dispositions est si apparente que toute justification semble superflue. Cependant on ne peut passer la dernière clause sous silence, vu que son importance est fondamentale ; car elle veut dire tout bonnement que la Conférence ne devra pas être organisée ni la méthode de procédure déterminée par aucune Puissance individuelle. En d'autres termes, la Conférence, à ce qu'il paraît, doit être abandonnée à elle-même. Le comité des Puissances est chargé du devoir de proposer un mode d'organisation et de procédure pour la Conférence, et l'on ne peut douter que ce comité, composé des Puissances principales et représentatives, ne propose un mode d'organisation et de procédure qui permettra à la Conférence de se constituer elle-même et de conduire ses affaires sans qu'elle ait besoin des conseils et

de la direction d'aucune Puissance en particulier. Ses fonctionnaires peuvent être élus par la Conférence, plutôt que nommés, et s'ils sont élus ou choisis par la Conférence, on est fondé à supposer qu'ils soient non seulement d'accord avec ses objets, mais en entière sympathie avec l'esprit de la Conférence. En tous cas, la recommandation est de la plus haute importance, parce qu'elle manifeste un désir unanime de la part des Puissances présentes qu'une Troisième Conférence soit convoquée, et indique en termes peu équivoques que la Conférence, en devenant internationale dans le sens le plus étendu du mot, ne sera sous le contrôle ou la prédominance d'aucune nation en particulier.

Voici, en bref, l'œuvre de la Deuxième Conférence de la Paix. On ose se flatter que les diverses mesures qu'elle a adoptées et recommandées à la considération favorable des Puissances, seront généralement approuvées. On espère que les raisons présentées dans le présent rapport justifieront les délégués à en signer les diverses mesures et que leur action dans son ensemble recevra l'approbation du Secrétaire d'Etat.

Nous avons l'honneur, Monsieur, d'être vos serviteurs tout obéissants.

Joseph H. Choate, *Président.*
Chandler Hale, *Secrétaire.*

TABLE DES MATIÈRES

